

La politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea: i nodi da sciogliere

di Riccardo Perissich

Una premessa metodologica

Una delle domande più frequenti, spontanea per i normali cittadini ma imbarazzante per gli addetti ai lavori, è la seguente: “perché l’Europa si occupa della dimensione delle vongole ma non ha una politica estera e una difesa comuni?”. La risposta è allo stesso tempo logica e difficile da comunicare e comporta purtroppo una premessa metodologica, di cui ci scusiamo con il lettore. L’analisi della natura e del funzionamento dell’Unione Europea deve partire da due caratteristiche genetiche definite dai padri fondatori fin dalla sua creazione. La prima è che la collaborazione fra nazioni antiche, spesso in conflitto sanguinoso fra loro, con storie e culture e dimensioni differenti, può produrre risultati duraturi nell’interesse di tutti solo se gli stati membri consentono a condivisioni parziali di sovranità a vantaggio di istituzioni comuni. La seconda però è che queste condivisioni di sovranità possono intervenire solo se prima gli stati hanno concordato gli obiettivi, i costi e i mezzi per raggiungerli. In altri termini, le istituzioni comuni non sono all’origine del consenso sugli obiettivi, ma sono lo strumento indispensabile per realizzarli. Sono due principi che ci aiutano a capire non solo l’evoluzione dei trattati, ma anche il loro funzionamento concreto.

Lo spirito di questo “patto fondatore” definisce una netta differenza dell’integrazione europea non solo rispetto agli esempi noti di federazioni di stati, ma anche rispetto al sistema di regole multilaterali sviluppato a livello internazionale dopo la seconda guerra mondiale. Inoltre, questi principi non sono solo validi per questioni che si situano fuori della sfera dei trattati, ma anche per la realizzazione di obiettivi già in teoria da essi definiti. Ci aiuta in particolare a capire uno dei nodi importanti del funzionamento delle istituzioni: quello dei casi in cui i trattati richiedono l’unanimità. Questa non è, o non solo, una bizza di governi ideologicamente ostili alla condivisione

della sovranità. È anche la conseguenza del fatto che quella convergenza “a priori” su obiettivi e strumenti non è ancora stata realizzata. Per esempio, le decisioni necessarie all’integrazione del mercato europeo hanno potuto essere prese in gran parte a maggioranza solo alcuni decenni dopo la firma del trattato di Roma di cui peraltro il mercato integrato costituiva l’asse portante. In realtà l’allora Comunità Europea ha decollato e si è sviluppata a lungo sulla base di un consenso franco-tedesco, condiviso dagli altri membri e che copriva tre obiettivi: il completamento dell’unione doganale, una politica commerciale non protezionista centrata sul grande negoziato multilaterale del Kennedy Round e lo sviluppo di una politica agricola comune che comportava invece elevate barriere all’importazione. Le altre disposizioni del trattato, compresi gli strumenti di tutela della concorrenza, trovarono applicazione concreta più tardi e solo gradualmente. Queste condizioni fondamentali per il funzionamento del sistema sono ancora più importanti quando si è confrontati a materie che si situano ai margini o al di fuori dei trattati e della competenza delle istituzioni. Basterà qui ricordare il faticoso cammino verso l’unione monetaria, iniziato con le prime turbolenze monetarie della fine degli anni ’60 e terminato solo alla fine del secolo. Si potrebbe concludere questa premessa osservando che l’esperienza ci mostra che perché il “consenso a priori” si realizzi, non basta che un obiettivo sia desiderabile. Bisogna che ne sia anche condivisa la necessità. In altri termini, come amava ripetere Jacques Delors, i governi decidono di agire in comune solo quando capiscono di non avere alternative.

Tutto ciò non spiega perché le vongole siano meno complicate della politica estera. Non ci spiega però ancora perché la politica estera e ancor più la difesa furono escluse dal campo d’azione dei trattati originari. In primo luogo, si tratta di materie ancora più vicine al cuore della sovranità nazionale di quanto sia persino la moneta. Inoltre, gli autori dei trattati potevano ragionevolmente pensare che i principali interessi comuni in materia di politica estera fossero già coperti dalla partecipazione alla NATO dei sei membri fondatori. D’altro canto, la Francia era impegnata in un difficile e a tratti drammatico processo di decolonizzazione; questione puramente nazionale che aveva avuto un ruolo importante nell’impossibilità di ratificare la CED. Il problema francese si era poi ulteriormente complicato con l’avvento al potere di De Gaulle e la frattura che ne risultò sulla questione della NATO e in generale dei rapporti transatlantici. Tutto ciò non impedì ai membri della CEE di porsi il problema della dimensione internazionale di un processo che aveva comunque anche finalità politiche. Vari meccanismi furono avviati, a partire dal “piano Fouchet”, con procedure via via più complesse. Un processo che si accelerò con l’adesione della Gran Bretagna che contribuì a rassicurare i membri più atlantisti della CEE. Col tempo, le procedure nel

campo della politica estera, all'inizio rigorosamente intergovernative, si avvicinarono sempre più alle strutture istituzionali della CEE. Un processo favorito anche dal fatto che la fine della guerra fredda rendeva la “questione NATO” meno critica fra i paesi membri e cresceva il bisogno di definire meglio la dimensione internazionale dell'integrazione economica.

Quanto precede dovrebbe peraltro permettere di liberarci di una pericolosa narrativa che ha accompagnato il processo di integrazione: quella di una costruzione europea geneticamente pacifista. L'Europa “potenza gentile”, dedita a usare solo il *soft power* per esercitare il suo ruolo internazionale. Questa teoria ha convenuto a lungo a molti attori. Assecondava il pacifismo strutturale fatto proprio da alcune opinioni pubbliche come quella italiana e tedesca. Permetteva inoltre a Gran Bretagna e Francia, supposti “vincitori” della guerra, di mantenere un'illusione di eccezionalità. Rassicurava infine coloro che temevano che gli sviluppi politici dell'integrazione europea intervenissero a scapito della NATO. La verità è sempre stata diversa. Anche se traumatizzati dai due tentativi di suicidio collettivo nella prima metà del secolo scorso, gli europei non hanno mai perso la coscienza che la sicurezza deve essere una priorità di ogni organizzazione politica. Solo che, dopo il fallimento della CED, la dimensione della sicurezza era stata affidata alla NATO, anch'essa però un elemento dell'organizzazione della “nuova Europa”. Dopo tutto, l'integrazione europea si è a lungo sviluppata nel contesto di ciò che chiamiamo “la guerra fredda”. Il prezzo da pagare è stato, come sappiamo, di adagiarsi sul sostegno americano e di trascurare lo sforzo necessario da parte nostra. Tutti questi elementi sono ora venuti a cadere, con i nuovi conflitti di un mondo multipolare e la crisi dei rapporti transatlantici. Si tratta di prenderne coscienza.

Il trattato di Lisbona

Non è il caso di ripercorrere le varie tappe del processo. Basta la più recente, cioè il trattato di Lisbona. Figlio bastardo ma molto somigliante dell'abortito progetto di Costituzione, volle integrare pienamente la dimensione della politica estera e di sicurezza nella struttura di quella che ora si chiamava UE. Tutto ora diventava possibile, ma all'unanimità e senza obiettivi e strumenti definiti. Per evitare nuovi conflitti sul ruolo della NATO, con formulazioni particolarmente ambigue in materia di sicurezza. Soprattutto, con dichiarazioni annesse al trattato che, a scanso di equivoci, preservavano pienamente la sovranità dei paesi membri. La politica estera e di sicurezza dell'UE diventava quindi pienamente possibile, ma priva di “consenso a

priori” e anche di uno stato di necessità chiaramente percepito. Il tutto era però accompagnato da una migliore definizione delle procedure, soprattutto con la figura del “Alto Rappresentante”. Ritornerò sulla questione dei meccanismi istituzionali. Prima è però bene considerare le altre condizioni per il consolidamento del consenso e soprattutto la questione della “necessità”.

Dalla lettura del trattato e dal contesto in cui è nato, si ricava l’impressione che l’idea implicita fosse che l’elaborazione della politica estera dovesse appartenere in primo luogo ai “grandi” paesi membri con l’ausilio dell’Alto Rappresentante (AR). Ciò ha prodotto risultati apprezzabili, per esempio in occasione del negoziato sul programma nucleare iraniano. Questa impostazione non ha però retto alla prova della realtà. Le questioni internazionali di cui sarebbe bene che l’UE si occupi seriamente sono molte: l’Indo-Pacifico, l’Africa, in maniera di nuovo drammatica il Medio Oriente. Tutte questioni importanti, ma che alla prova dei fatti non riescono a mobilitare un senso di necessità tale da sormontare le resistenze. In effetti, le visioni del mondo e anche dei loro interessi strategici che animano i paesi europei, sono abbastanza simili. In teoria, gli ostacoli a fare il passo di una politica estera comune non dovrebbero quindi essere insormontabili. Tuttavia, la realtà ci dice che equilibri di politica interna e diversità di interessi, reali o recepite e che trovano la loro radice nella storia o nella geografia, impediscono spesso di compiere l’ultimo passo. Persino nel caso della Guerra di Gaza, la drammaticità della situazione e il sostanziale consenso sulla prospettiva dei “due stati” non sono sufficienti a superare le residue divergenze dovute principalmente a considerazioni di politica interna e all’altissima emotività che suscitano gli avvenimenti. L’esperienza attuale ci dice che l’Europa può trovare un ruolo attivo in questo dramma solo nel contesto di un’iniziativa condotta dagli attori che hanno un vero potere di influenzare gli avvenimenti; in questo caso gli USA e i principali paesi arabi e mussulmani.

Uno stato di necessità e la sfida di un “triangolo infernale”

Una prima ragione per cui il rafforzamento della capacità d’azione dell’Europa nella politica estera e di sicurezza risiede nei mutamenti intervenuti nell’economia mondiale, caratterizzati dalle difficoltà della globalizzazione, i problemi posti dall’ascesa della Cina e ora dalla svolta protezionista e dirigista di Trump. In queste condizioni, non è più possibile separare la geopolitica dalla geoeconomia.

Inoltre, fra le varie crisi geopolitiche, ce n’è una che rende la risposta europea non solo “necessaria”, ma addirittura esistenziale. Si tratta di un triangolo infernale che certamente non era stato previsto dagli autori del trattato: la congiunzione fra una crescente aggressività della Russia, in particolare con la necessità di difendere l’Ucraina, con una crisi dei rapporti transatlantici. Si tratta di una sfida che può diventare esistenziale perché è probabile che una mancata risposta condurrebbe alla dissoluzione dell’UE o comunque a una sua insanabile frattura. Rispetto al disegno del trattato di Lisbona questa sfida ha tre caratteristiche, tutte problematiche.

In primo luogo, la componente della sicurezza, compresa la difesa, è in questo caso preponderante. Ciò che rende essenziale definire il rapporto con la NATO. Rapporto che però la crisi di fiducia con l’America di Trump rende problematico; è la ragione del complicato dibattito in corso fra europei sulla ricerca di una maggiore “autonomia strategica”. In secondo luogo, la posizione dell’Ungheria e forse anche di altri paesi dell’est rende impossibile la prospettiva di una unanimità a 27. Non solo. Per essere credibile la risposta europea non può limitarsi ai membri dell’UE, ma deve comprendere la Gran Bretagna e forse altri. Ciò che spiega la formazione dei “volonterosi”.

Infine, la crisi con la Russia ha fatto emergere un nuovo equilibrio strategico in Europa. Dopo la prima invasione dell’Ucraina nel 2014, , ma già dal discorso di Putin alla Conferenza di Monaco del 2007 a cui fece seguito l’invasione della Georgia, i grandi paesi, la Germania soprattutto ma anche la Francia e l’Italia, si sono resi responsabili di una grave sottovalutazione della minaccia russa. Un errore che ha aggravato la dipendenza dal gas russo e ha incoraggiato Putin nei suoi disegni. Di fronte alla seconda invasione dell’Ucraina nel 2024 l’Europa e almeno fino all’avvento di Trump tutto l’occidente, hanno mostrato una sorprendente capacità di risposta unitaria, ma gli errori iniziali nella valutazione della natura della minaccia russa hanno pesato sulla lentezza e sull’efficacia delle misure che sono state adottate. A fronte di questo grave errore strategico dei “grandi”, è emerso un arco di paesi che va dalla Scandinavia, ai baltici e alla Polonia fino alla Romania, paesi che hanno spesso un solido rapporto con la Gran Bretagna e che hanno invece espresso l’analisi giusta suggerendo, inascoltati, i rimedi necessari. Insieme alla maggiore esposizione geografica alla minaccia e indipendentemente dalla dimensione, ciò da loro un diritto di partecipare in prima persona al tavolo strategico delle decisioni. Un diritto rafforzato da un migliore comportamento in materia di spese militari. Anche la pretesa di leadership della coppia franco-tedesca diventa meno credibile. Del resto, che l’equilibrio interno dell’UE non

sia più quello dei suoi primi decenni di esistenza, è confermato anche dall'economia. Per esempio, nel *Global Innovation Index* dell'Economist, sei fra i primi dieci paesi sono europei; si tratta, oltre alla Svizzera e alla Gran Bretagna, degli scandinavi e dell'Olanda. La Germania è undicesima e la Francia tredicesima; l'Italia più lontano.

Questo cambiamento di scenario peraltro non elimina il ruolo necessario dei grandi paesi; sono i soli a possedere almeno potenzialmente i mezzi di un'azione efficace e comunque senza di essi sarebbe impossibile raggiungere una credibile massa critica. I rapporti di forza e i ruoli in seno all'UE ne risultano tuttavia durevolmente modificati. Un'evoluzione che, anche per evidenti ragioni geografiche, sembra essere stata meglio compresa dalla Germania che dalla Francia e dall'Italia. Quest'ultima, finora abbastanza marginale in seno ai "volonterosi", vede tuttavia crescere il suo peso a causa della stabilità politica interna e di una gestione prudente della finanza pubblica, che contrastano con la crisi finanziaria e politica francese; la sua posizione è tuttavia ancora politicamente ambigua e insufficiente sul piano dello sforzo militare. In effetti, le reticenze di paesi meno esposti geograficamente alla minaccia russa, sono comprensibili ed è legittimo che essi rivendichino altre priorità, come per esempio nel caso dell'Italia l'Africa e il Mediterraneo. Del resto, la minaccia russa si manifesta ormai in modo visibile anche a sud, per esempio nei Balcani, in Libia e nel Sahel. Resta il fatto che la risposta a questa minaccia costituisce oggi il test ineludibile della capacità europea ad esistere sul piano internazionale. In altri termini, non ha molto senso tentare di organizzarsi per far fronte a minacce ipotetiche anche se plausibili, se non si riesce a farlo contro quella immediata e reale.

A complicare ulteriormente la gestione del "triangolo infernale" si aggiungono ora le pretese di Trump sulla Groenlandia; questione che presenta evidenti implicazioni anche per la difesa dell'Ucraina. Questo nuovo fronte della crisi transatlantica da un lato rischia di approfondire la potenziale frattura nord/sud all'interno dell'UE, dall'altro vede in prima linea i paesi nordici che sono peraltro anche fra quelli più sensibili alla questione ucraina.

Per rispondere alla sfida posta dal "triangolo infernale", l'Europa deve riuscire a essere credibile verso gli interlocutori internazionali, ma ancor più verso i propri cittadini. Ciò in una dimensione temporale di medio, ma anche di breve periodo. In primo luogo, bisogna prendere atto che il confronto con la Russia è destinato a durare a lungo, indipendentemente dalla conclusione che può avere la guerra in Ucraina. Esso dipende infatti dalla visione che la Russia attuale ha di sé stessa, del proprio ruolo nel mondo e

di ciò che considera un insanabile conflitto esistenziale con la “nostra” parte dell’Europa. D’altro canto, la visione che gli Stati Uniti hanno del proprio ruolo nel mondo è anch’essa destinata a cambiare, indipendentemente dagli effetti delle scelte di Trump. Si tratta di quindi di dare senso alla nozione di “autonomia strategica” di cui si discute da tempo. Bisogna però essere coscienti del fatto che ci troviamo di fronte a un dilemma. Se il bisogno di autonomia strategica è da tutti accettato come obiettivo a termine, la realtà ci dice invece che nel breve termine la credibilità di ogni possibile iniziativa europea dipende in parte da una continuazione del sostegno americano. ciò vale soprattutto nel campo militare e tecnologico. Per superare questo dilemma, è necessaria una dose elevata di lucidità e buon senso. Si tratta in particolare di sfuggire alla tentazione di una sorta di “delirio neogollista” che considera il distacco dagli USA come la principale priorità, indipendentemente dalle sue conseguenze pratiche. Una posizione il cui inevitabile corollario sarebbe la riconciliazione con la Russia di Putin. È quindi necessaria una concreta e convincente strategia di medio periodo che dia un senso concreto all’obiettivo dell’autonomia in campo tecnologico, industriale e militare.

L’imprevedibilità delle iniziative di Trump, rischiano però di rendere molto più ardua la soluzione del dilemma nel breve periodo. Innanzitutto, sposando una soluzione al conflitto in Ucraina incompatibile con la sua sovranità e quindi con gli interessi vitali dell’Europa. Il pericolo è non solo che il conflitto termini costringendo l’Ucraina a concessioni territoriali intollerabili, ma anche e soprattutto che non siano definite in modo credibile le garanzie future contro un probabile nuova aggressione russa. Garanzie che, allo stato attuale, non possono poggiare sulle sole spalle degli europei.

Per la Groenlandia, si tratta invece a ben vedere di una situazione paradossale. Da un lato, l’interesse comune a trovare una soluzione nell’interesse di tutti è evidente. Una soluzione che garantisca le legittime aspirazioni degli abitanti, assicuri la sicurezza del territorio e l’ordinato sfruttamento delle sue materie prime dovrebbe essere facilmente trovata in ambito NATO. Trump pone invece la questione in termini di sovranità, o meglio da esperto immobiliare, di “possesso”. Così facendo, attraversa per la Danimarca ma anche per gli alleati europei una linea rossa priva di qualsiasi giustificazione strategica o economica. Il tutto diventa una pura pulsione imperiale, in quanto tale inaccettabile per gli alleati.

L’Europa deve essere capace di reagire alle mosse di Trump, ma deve soprattutto essere credibile in vista di tutti gli scenari possibili. Nell’immediato, si tratta di

reagire con fermezza alla minaccia dei dazi supplementari, anche nell'attesa dell'imminente giudizio della Corte Suprema. Ci vuole però una strategia complessiva il cui obiettivo prioritario è di alzare il prezzo politico interno per Trump e obbligarlo a seguire la strada dell'accordo consensuale. Si tratta di un percorso tutt'altro che impossibile. La popolarità delle pulsioni imperiali contenute nel recente documento sulla sicurezza nazionale è infatti bassa presso gli americani, compreso l'elettorato MAGA e soprattutto all'interno del Congresso. Per ottenere il risultato, bisogna tuttavia essere credibili. Si tratta in sostanza di intensificare senza deviazioni e mantenendo il massimo di unità la strada già intrapresa che è composta di vari elementi. In primo luogo, il rifiuto categorico di cedere sulla questione della sovranità. In secondo luogo, reiterando la disponibilità a definire in sede NATO una efficace strategia per l'Artico. In terzo luogo, aumentare la presenza militare europea in Groenlandia. Non dovrà essere puramente simbolica, anche se sappiamo che non sarebbe sufficiente a contrastare un intervento americano. Tuttavia, il valore della potenziale perdita di vite umane degli alleati avrebbe un forte impatto sull'opinione pubblica americana. che si tratti di un'iniziativa utile è del resto dimostrato dal fatto che Trump minaccia con i dazi proprio i paesi che partecipano a questo sforzo militare. Nulla è ovviamente assicurato, ma tutto lascia pensare che questa strategia, se perseguita con determinazione e il massimo di unità possibile ed eventualmente allargata al Canada, potrebbe essere efficace.

L'UE si trova quindi nel brevissimo termine di fronte a sfide che non aveva mai dovuto affrontare e che rischiano di compromettere la sua unità e forse la sua stessa esistenza. Resta da vedere come queste sfide possono essere affrontate con i deboli strumenti istituzionali di cui dispone.

Tre cerchi che si intersecano

In sostanza ci troviamo a gestire tre cerchi che si intersecano. In primo luogo "i volonterosi", da cui dipende il consenso sulla strategia, compresa la questione cruciale delle garanzie da fornire all'Ucraina, ma anche la risposta più efficace alle minacce per la Groenlandia. L'intensificarsi delle provocazioni di "guerra ibrida" da parte della Russia verso i paesi del fianco nord e est della NATO e anche oltre, spinge inoltre a cercare una risposta complessiva alla doppia necessità di aiutare l'Ucraina nell'immediato, ma anche delineare una dissuasione più a lungo termine verso la Russia. Ai "volonterosi" manca tuttavia una struttura operativa a livello politico, tecnico e militare; c'è solo una vaga leadership franco-britannica.

In secondo luogo, la NATO. Essa è imprescindibile per due ragioni. Perché rappresenta l'indispensabile legame con gli Stati Uniti e perché dispone di strutture e procedure operative consolidate negli anni e al momento insostituibili per questioni come le catene di comando, l'interoperabilità, la logistica e l'intelligence. I militari europei sono abituati a parlarsi in seno alla NATO, non dell'UE. Tuttavia, le strutture politiche e operative della NATO dipendono largamente dagli americani. Il pilastro europeo della NATO che ormai tutti auspicano, richiederà tempo a svilupparsi. La NATO non è inoltre attrezzata per coprire gli aspetti tecnologici e industriali che sono comunque essenziali. I membri dell'UE hanno quindi bisogno di una struttura comune capace di coordinarsi con la NATO e gli altri "volonterosi", quanto meno per le conseguenze politiche delle scelte strategiche e per le implicazioni tecnologiche e industriali.

Ciò ci porta al terzo cerchio, l'UE e in particolare alla Commissione. Già dal suo primo mandato, Ursula von der Leyen (UvdL) ha voluto definire la missione della sua Commissione come "geopolitica". Urtandosi però, come si è visto in varie occasioni, a un rigetto da parte dei paesi membri non appena ha dato l'impressione di voler assumere un ruolo politico, in particolare in materia di difesa. Questo stallo apparente ci riporta ai due principi enunciati all'inizio. Gli stati membri si devono convincere che nulla di efficace e duraturo può esistere se limitato al contesto intergovernativo. Come si è visto, la capacità delle strutture NATO di rispondere alle esigenze europee è importante, ma parziale. Riunioni frequenti dei ministri degli esteri e di quelli della difesa dell'UE costituiscono sicuramente una premessa indispensabile, ma è un'illusione credere che possano bastare per dare concretezza e continuità alle decisioni prese. Lo stesso si può dire di un organo puramente intergovernativo come l'Agenzia Europea degli Armamenti. Alla fine, non ci sarà alternativa ad assegnare un ruolo più importante alla Commissione. Sviluppo necessario non perché l'integrazione sia migliore in sé, ma perché l'attuale frammentazione rende il raggiungimento degli obiettivi che ci poniamo molto più costosa e inefficiente. La questione è come arrivarci, come far maturare in seno ai governi la consapevolezza che quella è la soluzione inevitabile; su questo si misura il valore di un o una Presidente della Commissione. Del resto, anche se oggi nessuno ama ricordarlo, anche Delors era spesso considerato troppo ambizioso e accusato di spingere il ruolo e i poteri della Commissione troppo oltre i limiti. Non è un caso che i governi si affrettarono consapevolmente a nominare come successore un Presidente debole; salvo pentirsi alla prova dei fatti. Per quanto riguarda UvdL, la questione è ovviamente aperta.

Un esempio della difficoltà di gestire l'intersezione dei "tre cerchi" è quello del necessario coordinamento e ottimizzazione delle spese militari che quasi tutti gli stati membri si apprestano ad aumentare anche se in modo diseguale. È improbabile che i governi permettano alla Commissione di dettare le priorità industriali del riarmo dell'Europa. D'altro canto, un'assenza di coordinamento efficace rischia di far sì che le decisioni industriali e di spesa inevitabilmente squilibrate fra i paesi membri, siano prigioniere di interessi aziendali che in questo settore diventano facilmente politici. Problema che non si può superare solo proponendo finanziamenti e acquisti comuni, se a monte non si è risolto il problema della domanda: cioè di quali sono le priorità strategiche e operative. Allo stato attuale degli equilibri politici, ciò richiede una visione chiara del rapporto fra la costruzione progressiva del "pilastro europeo della NATO" in cui necessariamente si concentrano le scelte sulle priorità strategiche operative, e il ruolo dell'UE e della Commissione nella definizione delle condizioni e dei mezzi della politica industriale. Una visione che probabilmente spetta ai "volonterosi" di definire.

La strana triarchia

Prima di tornare all'operato della Commissione e della sua Presidente, è bene però soffermarsi sullo strano equilibrio istituzionale creato dal trattato di Lisbona. Il paradosso è che il trattato ha posto alla testa di una politica al momento solo virtuale ben tre persone: il Presidente della Commissione ora UvdL, il Presidente del Consiglio Europeo ora Antonio Costa ex Primo Ministro portoghese e l'AR ora Kaja Kallas ex Primo Ministro estone. Le tre personalità sono designate dal Consiglio Europeo tenendo conto di un equilibrio politico e geografico. La loro legittimità ha tuttavia basi diverse. Il Presidente del Consiglio la trae unicamente dai governi. Quello della Commissione, designato dai Governi è però "eletto", assieme al collegio dei Commissari, dal Parlamento Europeo, il quale può anche sfiduciare l'intera Commissione. L'Alto Rappresentante è stato invece disegnato dagli autori del trattato con un doppio cappello. Oltre a essere Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, è anche Vicepresidente della Commissione e quindi sottomesso come tutto il collegio al voto del Parlamento. La natura di questi tre ruoli è una evidente fonte di possibili conflitti e tensioni. Nel primo mandato di UdvL, i problemi con il AR/VP non sono mancati, ma sono stati acuti soprattutto nei confronti del Presidente del Consiglio. Ora non sembra essere il caso. Quindi, al fine di questa analisi ci si può concentrare sul rapporto con la AR/VP.

Del ruolo del AR/VP si possono dare diverse interpretazioni. È plausibile che dal punto di vista dei governi che hanno redatto il trattato avendo in mente una politica estera essenzialmente intergovernativa, il doppio cappello rispondesse a due esigenze: favorire “l’ibridazione” delle politiche nazionali per accompagnarne la convergenza verso posizioni comuni, ma anche coordinare le attività internazionali della Commissione in modo da assicurarne la coerenza con la politica estera in formazione. È però altrettanto legittima un’altra interpretazione: che il doppio cappello, forte tra l’altro del fatto che il AR/VP presiede il Consiglio dei ministri degli Esteri, debba soprattutto servire ad accelerare l’emergere di una politica estera più sovranazionale. Quale che sia la visione, bisogna ammettere che nessuna delle due ha funzionato. Non è colpa degli autori del trattato e nemmeno delle persone che hanno indossato o indossano i due cappelli. Come la visione strategica, anche l’equilibrio istituzionale era stato concepito per gestire una evoluzione “normale” del processo. Una prospettiva in cui l’UE avrebbe avuto tempo e modo per aspettare che “l’ibridazione” assolva il suo ruolo. Come abbiamo visto, l’evoluzione degli eventi ha invece trascinato drammaticamente l’UE fuori dalla normalità. La scelta come AR/VP di una personalità proveniente da un paese di frontiera riflette indubbiamente questo cambio di scenario.

La seconda interpretazione dell’equilibrio istituzionale non funziona perché la convergenza verso obiettivi e strumenti comuni è ancora lontana dallo stadio in cui è verosimile porre con forza la questione della condivisione di sovranità e quindi dell’attribuzione di competenze importanti alle istituzioni sovranazionali. Il rigetto da parte degli stati membri di alcuni comportamenti di UvdL o di Kallas non deve quindi sorprendere. Le ragioni per cui non funziona la prima interpretazione, quella intergovernativa, sono invece più complesse. Ormai da tempo i media, una parte dell’opinione pubblica e anche i nostri partner si sono abituati a vedere in UvdL un interprete della posizione internazionale dell’UE. Non si può confermare per un secondo mandato alla testa della Commissione una persona come lei, per di più espressione del principale paese membro per peso economico, e stupirsi che prenda sul serio la volontà di dare al suo ruolo una dimensione geopolitica. Inoltre, aver concepito il ruolo del AR/VP come “numero 2 quasi autonomo” della Commissione, non tiene conto del fatto che negli ultimi decenni e soprattutto con la moltiplicazione delle riunioni al vertice, la direzione della politica estera di tutti i paesi europei si è ovunque accentrata sul capo dell’esecutivo; il Ministro degli Esteri tende sempre più a esserne il principale esecutore. È fisiologico che lo stesso fenomeno si sia prodotto in seno alla

Commissione. Il problema è che in questo caso le titolari dei due incarichi non hanno altro legame che quello creato dalle funzioni che occupano. Si tratta quindi di un rapporto personale e operativo tutto da costruire. Né deve inoltre sorprendere che il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE), cioè la burocrazia al servizio del AR/VP, non si sia pienamente conformato al disegno che, sottraendolo alla struttura formale della Commissione, lo vedeva essenzialmente come un luogo di passaggio e di “ibridazione” di diplomatici nazionali. Come tutte le burocrazie, è però normale che il SEAE si sia preoccupato di sviluppare una sua identità; esigenza tanto più logica dal momento che il confronto diretto era con servizi della Commissione alla ricerca della stessa identità.

Il risultato di tutto ciò è stata una certa mancanza di coordinamento fra le due funzioni di Presidente della Commissione e di AR/VP, ma soprattutto alcune iniziative o prese di posizione dell’una o dell’altra che hanno provocato un rigetto da parte dei paesi membri; un rigetto a volte comprensibile, ma a volte eccessivo. L’importanza di questi problemi non deve però essere esagerata. Il ruolo che UdvL si è assegnata di accompagnamento e stimolo della maturazione di una politica estera europea ha avuto anche molti effetti positivi importanti, sia in ambito UE che rispetto ai “volonterosi”. La Commissione ha infatti mostrato di sapersi muovere con una certa agilità rispetto agli altri due cerchi: i “volonterosi” e la NATO. La gestione dei differenti pacchetti di sanzioni verso la Russia e lo sforzo di trovare soluzioni accettabili per l’utilizzazione degli averi russi sequestrati a titolo delle sanzioni stesse, ne sono buoni esempi. Lo stesso si può dire di *Rearm Europe*, ora ribattezzata *Ready for 20230*; un’iniziativa contestata, ma che ha permesso di aprire una discussione indispensabile. La questione è come tutto possa essere reso più efficiente e meno controverso.

In primo luogo, la distinzione fra un ruolo di “ibridazione” e l’esercizio di iniziative autonome è in gran parte teorica. Il fatto è che nell’UE il rapporto fra comportamenti “comunitari” e “intergovernativi” fa spesso pensare al gatto di Schroedinger. Se è vero che l’essenza stessa del funzionamento dell’UE consiste nell’attribuzione alle istituzioni comuni di funzioni esecutive, è anche vero che, come ho già ricordato ciò richiede un consenso degli stati membri sugli obiettivi. La Commissione deve dimostrarsi capace di esercitare entrambi i ruoli. Il lavoro di “ibridazione” è quindi parte integrante dei compiti della Commissione; altrimenti, quale sarebbe il senso della sua partecipazione al Consiglio Europeo? In altri termini, il successo della Commissione dipende dall’essere qualche passo avanti agli Stati; se però la distanza diventa un chilometro, il fallimento è assicurato. È probabile che se per disegnare

l'unione monetaria Delors non avesse scelto di basarsi sul lavoro dei banchieri centrali, la nascita dell'euro sarebbe stata molto più difficile. Considerazioni analoghe valgono per il AR/VP.

Alla gestione di UvdL sono state mosse alcune critiche rilevanti ai fini di questa analisi. La prima è di privilegiare le ambizioni “geopolitiche” della Commissione rispetto al suo compito primario che è l'esercizio delle competenze nella gestione dell'economia. Dato il peso primario ed esistenziale delle questioni geopolitiche nel momento attuale, è difficile criticare la Commissione per la priorità che è loro assegnata. D'altro canto però, la sua credibilità sul piano geopolitico dipende anche dall'autorità che saprà guadagnarsi nel campo della politica economica; per esempio, accelerando le risposte concrete che molti aspettano alle indicazioni dei rapporti Draghi e Letta, compreso il rafforzamento della base industriale legata alla difesa e alla sicurezza. Del resto, nell'attuale contesto internazionale il rafforzamento della competitività dell'economia e la diminuzione delle dipendenze in alcuni settori critici, rappresentano anche una premessa indispensabile per agire efficacemente sul piano geopolitico.

UdvL è stata anche criticata per un eccessivo accentramento dei poteri in seno alla Commissione. Anche questo è un fenomeno comune a tutte le presidenze “forti”. Tuttavia, sembra che in questo caso sia stato indebolito il necessario coordinamento fra i Commissari e soprattutto fra i servizi della Commissione. Uno dei punti di forza della Commissione è di disporre di una burocrazia multinazionale in generale di buona qualità e capace di operare una sintesi che sfugge alle burocrazie nazionali. Se la burocrazia europea agisce in modo frammentato, questa capacità di sintesi risulta indebolita. Tutto ciò ha un impatto evidente sulle questioni internazionali. Se il progetto implicito era di affidare al AR/VP il compito di coordinare e rendere coerenti le attività internazionali della Commissione, esso non è stato attuato. È probabilmente un errore. Resta da vedere come può essere corretto. L'idea che il ruolo del AR/VP sia stato concepito come “numero 2” della Commissione è interessante e merita approfondimento. In una organizzazione complessa, il numero 2 deve accettare di esserlo, ma deve avere i mezzi necessari alla sua funzione. D'altro canto, il numero 1 deve anche accettare di avere un numero 2 e trattarlo come tale. Può darsi che il modello a cui tendere dovrebbe essere di avere in seno alla Commissione due Vicepresidenti invece dei cinque attuali: uno incaricato di coordinare le attività interne, l'altro le attività esterne. Nell'immediato è però prioritario che sia fatta chiarezza sul funzionamento interno della Commissione e soprattutto sul rapporto fra i due “cappelli” del AR/VP.

La questione dell'unanimità

Posto che non è al momento possibile modificare il trattato, è comunque importante capire come il problema può essere affrontato nell'immediato. In realtà, più che di una questione di maggioranze numeriche, l'obiettivo è di superare il veto di uno o pochi paesi. Per essere considerata "europea" dal resto del mondo, una posizione deve infatti essere l'espressione di una credibile maggioranza di paesi europei; ai nostri partner non importa più di tanto in base a quale procedura sia stata assunta. L'obiettivo, quindi, è di far percepire ai recalcitranti che il costo del veto è superiore al vantaggio che pensano di ricavarne e che comunque non sono in grado in pratica di bloccare le decisioni della maggioranza. Se l'esigenza di unanimità è destinata a proteggere gli interessi sovrani dei partecipanti, essa non può essere spinta fino al punto di compromettere gli interessi sovrani della maggioranza. La cosa è facilitata, o comunque resa meno ardua dal fatto che in molti casi la politica estera è fatta di parole e di iniziative diplomatiche la cui traduzione in testi vincolanti avviene solo in una fase successiva. Nei casi in cui invece decisioni unanimi sono giuridicamente necessarie, bisogna essere pronti ad agire ai margini o anche fuori dal trattato e su un piano intergovernativo. C'è peraltro una lunga tradizione in questo senso: da Schengen alla creazione del MES. La condizione perché queste iniziative siano credibili e possano innestare un circolo virtuoso, va oltre l'esigenza di maggioranza numerica; bisogna anche che si tratti di una massa critica sul piano politico. Per esempio, non avrebbe senso definire una politica verso l'Africa senza la partecipazione della Francia e dell'Italia. Ugualmente non ci può essere risposta credibile alla minaccia russa senza l'attiva partecipazione della Polonia e degli scandinavi e dei baltici. La novità è che, tenendo conto del ruolo centrale che occupano i "volonterosi", bisognerà operare con l'obiettivo di associare a decisioni comuni che non esprimono l'unanimità dei 27, anche paesi che non fanno parte dell'UE.

Possono essere utili due esempi. Il primo riguarda il negoziato di adesione dell'Ucraina. Se il veto ungherese dovesse durare, la Commissione potrebbe, con il consenso della maggioranza dei paesi membri, condurre informalmente le discussioni con il governo dell'Ucraina fino alla definizione di testi giuridici vincolanti. Se si tiene conto che il tempo richiesto per far maturare le condizioni di adesione sarà comunque lungo, non mancherà spazio per far progredire nel frattempo di fatto l'integrazione dell'Ucraina all'UE. Un capitolo importante e di alto significato politico ma anche

operativo, sarà l'integrazione dell'Ucraina nello sforzo di sviluppo e consolidamento dell'industria militare europea. Del resto, l'Ucraina si è guadagnata sul campo il diritto ad essere un attore di primo piano nello sforzo di difesa dell'Europa sul piano tattico, operativo e tecnologico.

Il secondo esempio riguarda i finanziamenti. Fra tutti i capitoli di spesa che emergono nel rapporto Draghi come suscettibili di far oggetto di finanziamenti comuni, quello di alcune spese relative alla difesa è probabilmente il più maturo; quello per cui è più facile dimostrare ai paesi reticenti i vantaggi di un certo accentramento delle spese e degli acquisti. Anche quando si sarà superata la resistenza di paesi come la Germania, è però possibile e forse probabile che l'unanimità resti impossibile. Nulla dovrebbe impedire di ricercare formule ad hoc, in questo caso aperte a paesi come la Gran Bretagna e altri.

Conclusione

Da quanto precede emerge la complessità della sfida, ma anche il suo carattere esistenziale che le istituzioni e i paesi membri devono prepararsi ad affrontare con uno spirito nuovo. Un ostacolo colossale è rappresentato da un diffuso pessimismo. Quale che sia la questione che viene alla ribalta, gran parte dei media si affrettano a spiegare senza altri dettagli che di fronte a quella particolare sfida, l'Europa è "divisa, inerte, silenziosa, vassalla o impotente". Parole che riecheggiano il drammatico "Ahi serva Italia" del Purgatorio dantesco. Il fenomeno esula dai confini di questo scritto, ma meriterebbe un'analisi approfondita. In parte, non fa altro che riflettere una generale morosità dell'opinione pubblica nei confronti della politica che si esprime con la crescita del populismo.

Eppure, un'analisi lucida ci permetterebbe di constatare che la maturazione della volontà collettiva dei governi e il ruolo delle istituzioni vanno sotto molti aspetti e come abbiamo visto nei paragrafi precedenti nella giusta direzione. Cosa manca? Governi e Commissione hanno prodotto abbastanza "progetti e bussole"; da parte loro, i "volonterosi" hanno prodotto numerosi incontri e comunicati. È giunto il momento di tradurli in misure e fatti che l'opinione può percepire concretamente. Cominciando da ciò che è immediatamente possibile. Nello sforzo di rafforzamento della difesa europea, bisognerà in particolare conquistare la fiducia dell'industria europea

dell'armamento e delle tecnologie dual use, che ancora esita a investire nell'incertezza sulla portata e la continuità dell'impegno dei responsabili politici.

In secondo luogo, sarebbe bene ripensare la narrativa dei governi e delle istituzioni sull'Europa e di liberarci definitivamente della nozione dell'Europa come "potenza gentile". Trump è riuscito a farsi applaudire in Egitto dicendo di "aver posto fine a tremila anni di guerra nel Medio Oriente". È improbabile che gli smaliziati cittadini europei accetterebbero simili iperboli da parte dei loro governanti, ma si può sicuramente fare meglio. Gli esempi sono molteplici. È giusto sorprenderci e gioire per la straordinaria e per niente scontata unità mostrata dall'Europa di fronte all'aggressione russa all'Ucraina. Eppure, una parte dell'opinione è ancora sottoposta al messaggio che in realtà stiamo sostenendo e finanziando una "guerra per procura" per conto degli USA. La consapevolezza dell'insufficienza dello sforzo europeo in materia di difesa è viva da decenni. Eppure, siamo riusciti a far prevalere il messaggio che la recente decisione della NATO in materia è stato un "cedimento al diktat di Trump". Il rapporto di Draghi ma non solo ha spiegato in modo convincente che alcuni aspetti della regolazione dell'economia digitale e dell'IA introdotti in Europa sono eccessivi e compromettono la capacità d'innovazione delle imprese europee. Queste stesse imprese veicolano con forza lo stesso messaggio. Eppure, sembra diffondersi la narrativa che i progetti di cambiamento delle regole che sono allo studio, rappresentino un atto di sudditanza rispetto alle richieste americane. Si potrebbe continuare.

Da questo processo, se avrà successo, uscirà un'Europa diversa. Rispondere alla minaccia russa vuol dire anche consolidare sul piano dei valori e dei principi la nostra frontiera orientale. Dovrà quindi trovare definizione la natura e l'estensione del nostro allargamento a est, per il cui successo la presunzione della parte occidentale del continente non ha finora investito sufficienti energie politiche. Cambierà anche la natura e il funzionamento delle istituzioni che si troveranno modificate non da un progetto teorico, ma dalla forza degli avvenimenti. Nessuno può avere l'ambizione oggi di prevedere il risultato finale. L'importante è cominciare il cammino. Gli avvenimenti saranno abbastanza drammatici per indicare la strada.