

Unione Europea: la trappola dell'unanimità alla prova dell'Ucraina

di Riccardo Perissich

Se non rompe il vincolo dell'unanimità sulle materie che ancora vi sono sottoposte, l'Europa non saprà affrontare le grandi sfide che si presentano e in particolare l'allargamento all'Ucraina, la Moldova e i Balcani.

Non è cosa di poco conto perché il superamento dell'unanimità riguarderebbe essenzialmente la politica estera e di sicurezza, per alcuni la fiscalità, cioè materie al cuore della sovranità nazionale. Tuttavia, molti sono d'accordo che questo passo va compiuto. Non tutti. Un numero importante di paesi è ancora reticente, ma coloro che si dichiarano in via di principio favorevoli includono tutti i maggiori (l'attuale governo italiano con una posizione ambigua), il resto dei paesi fondatori, ma anche numerosi altri.

La questione del voto a maggioranza è fin dall'inizio uno dei principali problemi del funzionamento delle istituzioni europee. L'UE è infatti caratterizzata da un paradosso spesso descritto in modo fuorviante come "deficit democratico": un'organizzazione di stati sovrani le cui decisioni si impongono al diritto nazionale, senza che peraltro il livello centrale sia dotato di una sua autonoma legittimità come in un compiuto sistema federale. Accettare che decisioni siano prese a maggioranza in seno al Consiglio dei Ministri, implica quindi un grado elevato di fiducia fra gli stati membri.

Non esiste peraltro un chiaro criterio di logica costituzionale con cui le procedure di voto sono definite. In pratica, il trattato prevede che si possa votare nelle materie per cui gli stati membri hanno raggiunto un grado sufficiente di convergenza dei propri interessi e obiettivi da perseguire. Anche in questi casi, accettare il voto come procedura normale non è stato semplice. Dopo la "crisi della sedia vuota" del 1965 provocata dalla Francia gollista e terminata con il cosiddetto "compromesso di Lussemburgo", si accettò il principio che il voto non dovesse comunque ledere "interessi vitali" di un paese. Essendo il concetto di interesse vitale eminentemente soggettivo, la conseguenza fu che non si votava praticamente più. Lo stallo fu superato con l'affermazione di un altro principio: l'interesse vitale di un paese non può prevalere sull'interesse vitale degli altri membri a che una decisione venga presa.

La differenza fondamentale fra la possibilità di votare a maggioranza e l'esigenza di unanimità è infatti che nel secondo caso la decisione è impossibile, o di scarsa efficacia. I due sistemi conducono a comportamenti negoziali profondamente diversi. Se è possibile votare, ogni attore cercherà fin dall'inizio di situarsi nella zona di una maggioranza potenziale per non essere costretto a negoziare alla fine in condizioni di debolezza. Se invece è richiesta l'unanimità, ognuno avrà interesse ad arroccarsi sulle sue posizioni, restando libero di scegliere se bloccare la decisione, o esigere un prezzo altissimo per renderla possibile.

A riprova di questo clima negoziale, c'è il fatto che in pratica anche nei casi in cui il voto è consentito si cerca sempre di raggiungere il consenso, o comunque di allargarlo al massimo. Nei negoziati europei la posta in gioco è a volte il costo della non decisione più ancora del suo contenuto. È del resto evidente che il pericolo di non decisione aumenta enormemente con il numero degli attori; ragione per cui la questione è considerata centrale nella prospettiva del prossimo allargamento.

Se mi si consente il gioco di parole, la questione non riguarda quindi tanto il voto quanto il veto di uno o più membri che bloccano la decisione perché ritengono sufficientemente basso il costo della non decisione.

Nel campo dell'integrazione economica, l'interdipendenza delle nostre economie è ormai tale che il costo della non decisione è spesso percepito come abbastanza alto da favorire il consenso sulla rinuncia all'unanimità.

La situazione in materia di politica estera e di sicurezza è molto diversa. Per molto tempo, il progressivo allargamento delle competenze dell'originaria Comunità economica alla politica estera è stato considerato essenzialmente complementare all'esercizio delle sue competenze economiche. La "vera" politica estera era nazionale o si svolgeva nell'ambito dell'Alleanza Atlantica.

Negli ultimi anni, molte condizioni geopolitiche sono diventate più sfidanti per l'Europa e il rapporto con gli USA è diventato meno prevedibile. In queste condizioni, l'imbricazione con la geopolitica influenza in modo determinante alcune scelte economiche. La politica estera e di sicurezza è quindi stata progressivamente integrata nel trattato.

Tuttavia, anche se il trattato di Lisbona ha dato alla materia una struttura meglio formalizzata, la situazione non è cambiata radicalmente. La responsabilità resta prevalentemente nazionale e l'azione europea consiste largamente in un processo di coordinamento e ricerca di convergenza, con poche anche se interessanti iniziative veramente comuni. Ciò non vuol dire che i progressi realizzati, per esempio la creazione di un Alto Rappresentante per la materia che è anche Vicepresidente della

Commissione, siano stati inutili. Siamo però ancora molto lontani dal grado di integrazione che esiste sulle questioni economiche. È normale che la conseguenza sia che in questo campo il principio dell'unanimità continua a prevalere.

Il momento della verità è arrivato con la prospettiva di un nuovo allargamento, ma è diventato drammaticamente urgente a causa dell'aggressione russa all'Ucraina, cominciata nel 2014 ed esplosa nel 2022. Questa vicenda ha mostrato una sorprendente unità d'intenti degli europei. In particolare, ha permesso di meglio definire il concetto di "autonomia strategica" come pilastro europeo all'interno della NATO. Essa ha tuttavia anche fatto emergere in tutta la sua drammaticità le debolezze del sistema; fra cui ma non solo, l'esigenza di unanimità per tutte le decisioni importanti. Il momento critico più visibile è stato il modo in cui l'Ungheria di Viktor Orbán ha potuto sfruttare l'esigenza di unanimità per boicottare le decisioni di rafforzamento delle sanzioni nei confronti della Russia. L'ostacolo, cioè il rischio della non decisione, è stato superato con una combinazione di pressioni, minacce e concessioni. Il processo ha però richiesto tempi lunghi e ha considerevolmente ridotto la credibilità dell'UE come attore efficace nel più importante conflitto del secolo. Il tutto complicato dalla prospettiva del secondo mandato di Trump che rischia di rendere ancora più fragili i rapporti transatlantici e dividere gli europei paralizzando le istituzioni.

Tutto ciò fa dire a molti che la questione dell'unanimità non è più eludibile. Vari esperti e think tank hanno riflettuto su come affrontare la questione tenendo conto delle specificità del terreno. Il problema è che risolverla, come in generale far fare un salto di qualità alla capacità dell'UE di agire come attore internazionale, richiederebbe una riforma del trattato che deve essere decisa all'unanimità. Una condizione che al momento è impossibile.

Inoltre, mentre si pensa che le condizioni potranno maturare nel quadro del prossimo allargamento, le scelte che dobbiamo fare sull'Ucraina e forse di altre crisi internazionali non possono aspettare.

C'è probabilmente un solo modo per uscire da questa trappola: che un certo numero di paesi capaci di costituire una massa critica e una potenziale maggioranza, si muovano ai margini e se necessario fuori dal trattato. L'obiettivo sarà di creare un fatto compiuto per mostrare allo stesso tempo che l'azione europea è credibile e alzare per i membri recalcitranti il costo di non partecipare alla decisione.

Il precedente a cui ispirarsi, che certamente si sviluppò in un contesto meno difficile, è quello con cui cinque paesi decisero autonomamente e al di fuori del trattato, di iniziare con l'accordo di Schengen un processo di eliminazione dei controlli alle loro

frontiere interne; un obiettivo che all'epoca sembrava fuori della portata delle istituzioni. L'operazione riuscì, quasi tutti i paesi "esclusi" si adoperarono per aderire e oggi Schengen è pienamente integrato nel trattato.

Nel nostro caso, le crisi da affrontare sono molte: in Africa nel Medio Oriente, potenzialmente in Asia. Tuttavia, la vera prova è l'Ucraina. Essa è straordinariamente complessa, ma stiamo assistendo ad alcuni sviluppi di grande interesse. Nell'incertezza su quali saranno le reali strategie di Trump sull'Ucraina, stanno prendendo corpo due processi paralleli. Da un lato, la Commissione europea appena entrata in funzione sta predisponendo una serie di proposte, operative e anche finanziarie, per rafforzare la credibilità della difesa europea. Proposte che avrebbero più in particolare lo scopo di permettere all'UE di avere un ruolo di primo piano nell'eventuale negoziato per por fine alle ostilità e poi nelle garanzie da fornire all'Ucraina per il mantenimento della sua sovranità e sicurezza. Dall'altro, in gran parte su pressione della Polonia che a partire da gennaio assumerà la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si stanno sviluppando iniziative per dare contenuti concreti, finanziari, operativi e militari che possono implicare anche l'impegno di truppe, per rafforzare il sostegno all'Ucraina e partecipare alla gestione della eventuale tregua. Un'iniziativa che coinvolge l'arco dei paesi che va dalla Scandinavia ai baltici, ma anche la Francia e potenzialmente il governo tedesco a guida CDU suscettibile di uscire dalle imminenti elezioni.

È chiaro che dei due processi paralleli quello che ha maggiore possibilità di successo a breve termine è quello intergovernativo, che è tra l'altro suscettibile di coinvolgere anche il Regno Unito e la Norvegia. Ciò che sta facendo la Commissione è però di grande utilità. Come nel caso di Schengen è importante che una simile delicata operazione intergovernativa sia condotta in collegamento con le istituzioni che avranno in seguito il compito di ricondurre tutto a unità. A un certo punto, per rafforzare il carattere "europeo" dell'iniziativa intergovernativa sarà utile anche un intervento del Parlamento.

Non c'è nessuna scurezza che l'iniziativa riuscirà e soprattutto che raggiunga una vera massa critica. L'estensione alla Francia dipenderà dalla forza interna che Macron potrà mantenere nelle turbolenze attuali. La Germania è in una complicata transizione. Non è sicuro che Giorgia Meloni, che ha finora mantenuto una posizione coerente nei confronti dell'Ucraina, avrà la forza interna per superare le divisioni della propria maggioranza e anche delle opposizioni per assumere impegni più vincolanti di quelli attuali.

Tuttavia, questa è l'unica strada che può permettere all'UE non solo di superare la prova dell'Ucraina ma anche di spingere l'America di Trump di mantenere il suo impegno in Europa. Alla fine del processo si sarà comunque dimostrato che il costo dell'unanimità è quindi della non decisione, è diventato insostenibile anche per le questioni di politica estera e di sicurezza.