

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia  
tra molti Stati indipendenti e slegati  
sarebbe trascurare il corso uniforme  
degli avvenimenti umani e andar contro  
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



---

ANNO LXV, 2023, NUMERO 2-3

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore:* Giulia Rossolillo

*Il Federalista* è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa 25 euro, altri paesi 30 euro (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccb IT71 W030 6909 6061 0000 0007 243.  
<https://www.thefederalist.eu>

## INDICE

<i>Per creare una vera difesa europea serve una profonda riforma dei Trattati</i>	p.	59
DOMENICO MORO, <i>Le priorità geopolitiche dell'UE: l'Africa e il Mediterraneo</i>	»	63
STEFANO SPOLTORE, <i>Una proposta di rilancio del MERCOSUR</i>	»	71
CARLO MARIA PALERMO, GABRIELE FELICE MASCHERPA, FILIPPO BAGNARA, GIOVANNI SALPIETRO, <i>L'Europa e il problema della sicurezza. I limiti del contesto politico contemporaneo e la necessità di riformare l'Europa</i>	»	80
INTERVENTI		
<i>Giorgio Napolitano e il Parlamento europeo nella Convenzione del 2002-2003 (Paolo Ponzano)</i>	»	99
I DOCUMENTI		
<i>Il Parlamento apre il processo di riforma dei Trattati: il significato del voto e le priorità per l'Europa (Luca Lionello)</i>	»	102
<i>Perché abbiamo bisogno di una Convenzione per riformare i Trattati (Unione Europea dei Federalisti)</i>	»	108

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:  
<https://www.thefederalist.eu>*

## ***Per creare una vera difesa europea serve una profonda riforma dei Trattati\****

*L'invasione russa dell'Ucraina ha spazzato via l'illusione coltivata per oltre trent'anni dai governi europei e dalle opinioni pubbliche nazionali che ormai la guerra per il vecchio continente fosse solo un triste ricordo del passato o un problema che riguardava altre parti del mondo. Oggi la sicurezza dell'Europa è invece in serio pericolo.*

*A due anni dall'invasione russa dell'Ucraina, il bilancio del conflitto è purtroppo assai incerto. Nonostante i grandi sforzi, la resistenza ucraina sembra vacillare, mentre la Russia, forte delle forniture militari e dell'assistenza che riceve dalle autocrazie alleate, in particolare Iran e Cina, potrebbe riuscire a far volgere le sorti della guerra a suo vantaggio. La prospettiva di una sconfitta chiama in causa le democrazie occidentali che hanno sostenuto finora il governo di Kiev, ed in particolare l'Unione europea, la cui stabilità e sicurezza dipendono direttamente dagli esiti del conflitto russo-ucraino. Il progetto di Putin per la restaurazione dell'impero russo non prevede infatti solo la destabilizzazione dell'Ucraina e l'annessione di gran parte del suo territorio. Altre regioni dove vivono importanti minoranze russofone sono già nel mirino del Cremlino, in particolare la provincia moldava della Transnistria, e soprattutto, l'Estonia, Stato membro della NATO e dell'Unione europea. È chiaro ormai che una politica dell'appeasement porterebbe la Russia a rivendicare sempre maggiori territori, il che avrebbe come effetto la totale destabilizzazione dell'Europa e delle sue istituzioni comuni. Il momento opportuno che il Cremlino aspetta per provocare un'escalation in questa direzione potrebbe arrivare già tra pochi mesi con l'eventuale ritorno alla Casa Bianca di Donald Trump, dato favorito nei sondaggi, il quale ha già fatto intendere di non volersi impegnare per garantire la sicurezza degli Europei.*

*Alla luce del possibile precipitare degli eventi, è un bene, dunque, che sia stato finalmente avviato nell'opinione pubblica, tra le cancel-*

---

\* Questo editoriale è stato pubblicato come *Lettera europea* n. 78.

lerie nazionali e nelle istituzioni europee un dibattito sulla creazione di una difesa comune: sembra maturare la percezione condivisa che l'Europa debba diventare in grado di proteggersi da sola senza dipendere in modo così determinante dagli Stati Uniti e superando la dimensione solo nazionale della difesa, che impedisce la mobilitazione di risorse sufficienti per la creazione di una forza deterrente credibile nei confronti dei nemici esterni, a partire dalla Russia. Resta tuttavia molta confusione su cosa significhi creare una difesa comune europea e sui modi per costruirla.

Nel dibattito in corso diverse voci propongono delle cosiddette "scorciatoie" per istituire una "unione della difesa" a Trattati esistenti. Le proposte generalmente prevedono lo sviluppo di un'iniziale capacità militare dell'Unione a partire da alcune basi giuridiche esistenti, quali l'astensione costruttiva ex art. 31.1 TUE per le decisioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, gli art. 46.1 e 46.2 TUE sulla cooperazione strutturata permanente in ambito della difesa, oppure attraverso il ricorso ad accordi separati tra alcuni governi.

Si tratta purtroppo di soluzioni già sperimentate senza successo in passato, fondate sul modello dell'Europe à la carte: gruppi di Stati membri si impegnano in azioni coordinate di natura essenzialmente intergovernativa dotate di una patina di "legittimità europea", ma rese possibili solo dalla convergenza temporanea di interessi e logiche nazionali distinte. Inoltre, non stiamo parlando di azioni o strumenti veramente europei, bensì nazionali, che richiedono necessariamente l'approvazione dei Parlamenti degli Stati membri, e dipendono in modo pressoché totale dalle risorse messe a disposizione da ciascun di essi. Uno degli ostacoli maggiori alla creazione di una vera difesa europea è infatti di natura politica, e riguarda la difficoltà praticamente insormontabile di elaborare una visione comune europea degli obiettivi di politica estera partendo dal tentativo di armonizzare 27 interessi nazionali spesso divergenti (interessi sia politici, sia geostrategici che economici). Infatti, i vari tentativi di procedere con questo metodo in passato non hanno mai riscosso particolare successo (si pensi alle missioni militari UE nel Mar Rosso e nel Sahel o, più recentemente, all'introduzione di PESCO per il finanziamento di progetti comuni nell'ambito della difesa), né nessuna di queste misure è servita come "trampolino" per costruire una vera difesa europea, perché tutte mancavano del presupposto essenziale, cioè la creazione di una politica estera dell'Unione che fosse espressione della volontà comune maturata all'interno delle sue istituzioni, in particolare del Parlamen-

*to e del Consiglio. Si aggiunga che, se non hanno mai funzionato in passato, oggi queste soluzioni sono del tutto inadeguate rispetto alla situazione presente perché – per il modello e i presupposti su cui si basano – non sono più proponibili di fronte al rischio di una guerra sul territorio europeo contro una potenza nucleare.*

*Se si vuole fare la difesa europea sul serio, dunque, non ci sono scorciatoie: è necessario sostenere quei trasferimenti di sovranità a livello europeo che permettano di dotare l'Unione di una sua vera autonomia di governo, non solo liberandosi dai veti e dai ricatti degli Stati membri, ma anche creando le condizioni per poter esprimere un genuino interesse europeo, comune in quanto generale. È quanto è avvenuto quando si è deciso di fare davvero l'Unione monetaria (superando il Sistema monetario europeo e creando il Sistema europeo delle Banche centrali) o, più recentemente, quando si è creato il primo strumento di politica fiscale dell'Unione con il Recovery fund (che è gestito dalla Commissione con debito raccolto sui mercati da quest'ultima a nome dell'Unione). Tutto il resto, dalle cooperazioni rafforzate in campo militare agli accordi intergovernativi, non serve a creare una difesa europea, ma al massimo a massimizzare la forza e la resilienza delle difese nazionali tramite strumenti di cooperazione in una dimensione intergovernativa.*

*Non si vuole qui negare che, data l'urgenza, è bene iniziare a fare alcune cose con le regole esistenti. Sia benvenuta allora l'accelerazione sulla creazione di un'industria europea della difesa (anche grazie all'introduzione di un Commissario ad hoc nella prossima legislatura) per mettere in campo immediatamente la condivisione delle risorse e il know how necessario al riarmo dell'Europa. Tuttavia, la condizione necessaria per poter creare una difesa europea continua ad essere, ora più che mai, una riforma del quadro istituzionale dell'Unione.*

*Questa riforma oggi è possibile, e anche in tempi rapidi, perché ci sarebbero le condizioni per realizzarla e renderla operativa entro la fine del 2025. Grazie al lavoro dei federalisti nella società civile e nelle istituzioni UE, lo scorso 22 novembre il Parlamento europeo ha infatti attivato la procedura di revisione dei Trattati per riformare l'Unione sulla base di un progetto ambizioso volto a sviluppare una vera politica estera europea e dare inizio ad un'integrazione militare. Le riforme istituzionali richieste da Parlamento prevedono in particolare l'estensione del voto a maggioranza in Consiglio sulle questioni della politica estera e della sicurezza e soprattutto il coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi decisionali in queste materie. È*

*questa la direzione giusta per creare una politica estera europea a cui possa seguire un'unione militare dotata di risorse credibili (anche grazie allo sviluppo di un'indispensabile capacità fiscale dell'Unione).*

*Quello che invece non serve alla difesa dell'Europa sono le scorciatoie e le finte soluzioni: far credere che si possa dotare l'Unione di una sua difesa eludendo il nocciolo della questione, che comporta alcuni indispensabili trasferimenti di sovranità dal livello nazionale a quello europeo, responsabilizzando le istituzioni UE e mettendole nelle possibilità di decidere. Credere e far credere che, tutto sommato, questo passaggio non sia così indispensabile, o che possa comunque verificarsi da solo in un secondo momento, fornirebbe l'ennesimo alibi a quelle forze conservatrici a livello nazionale, e perfino nell'Unione, che non vogliono modificare lo status quo del potere in Europa e mirano ad insabbiare il progetto di riforma avanzato coraggiosamente dal Parlamento europeo lo scorso novembre.*

*Ecco che davanti all'urgenza di procedere verso una vera difesa europea, il Consiglio europeo dovrebbe evitare le soluzioni fantoccio e convocare, come richiesto dal Parlamento, una Convenzione per redigere una bozza di riforma del Trattati UE già nel 2025. Questa decisione avrebbe già un impatto politico enorme, mostrando al mondo intero e, in particolare, ai nemici dell'Europa che l'Unione sta procedendo verso un'unificazione sostanziale e finalmente ha iniziato a prendersi cura della propria sicurezza. Una simile prospettiva funzionerebbe da deterrente molto più potente rispetto all'aumento delle spese militari nazionali o alla creazione di finte unioni della difesa fondate sulla partecipazione volontaria degli Stati membri.*

Il Federalista

# Le priorità geopolitiche dell'UE: l'Africa e il Mediterraneo

DOMENICO MORO

L'obiettivo del *Green Deal* europeo – il raggiungimento di un'economia *carbon free* entro il 2050 –, è stato discusso pressoché esclusivamente dal punto di vista delle misure che i singoli governi nazionali debbono adottare per l'eliminazione delle emissioni di anidride carbonica, come se questa politica fosse slegata dai rapporti con il resto del mondo: non è così. L'obiettivo del *Green Deal* dimostra, una volta di più, e soprattutto con riferimento all'Europa, che il mondo è sempre più interdipendente e che le politiche economiche, anche di comunità politiche continentali, devono tenere conto dei legami con il resto del mondo. Nel caso dell'Unione europea, i legami rilevanti ai fini dell'obiettivo di un'economia *carbon free*, oltre a quelli con i paesi del Medio Oriente e asiatici, sono quelli con il continente africano.

Poiché il *Green Deal* riguarda un arco temporale che arriva fino al 2050, i rapporti tra UE ed Africa vanno analizzati da due punti di vista, tra loro collegati: la politica energetica da fonti fossili e rinnovabili e la politica di sicurezza. Dal punto di vista della politica energetica, occorre tenere presente che l'UE, per alcuni decenni, dovrà continuare a fare ancora affidamento sulle fonti di energia fossile e, dopo questo arco temporale, dovrà fare affidamento sulle fonti di energia rinnovabile, per la cui produzione non sarà del tutto autonoma. In secondo luogo, il legame con la politica estera e di sicurezza si è manifestato in maniera evidente con la guerra in Ucraina, la quale ha messo in luce la forte dipendenza di Germania ed Italia dalle forniture energetiche russe. Inoltre, l'UE, al fine di eliminare la dipendenza dalle forniture russe, ha avviato una politica di aumento delle importazioni di gas naturale da altre aree geografiche, come l'Azerbaigian, il Congo, l'Angola e il Mozambico, ma proprio in queste aree sono riesplosi vecchi conflitti, come



la guerra tra Armenia ed Azerbaigian<sup>1</sup>, oppure nuovi conflitti come nei paesi dell'Africa sub-sahariana.

A dire il vero, il legame tra politica di sicurezza ed energia ha un aspetto mondiale di cui occorre tenere conto e che non riguarda solo la Cina che, proprio per questa ragione, ha intensificato i legami politico-economici con il continente africano, ma anche gli Stati Uniti. Questi due continenti hanno però seguito due strade diverse. La Cina che, nel 2011, dipendeva dalle forniture estere di petrolio e di gas naturale, rispettivamente, per il 64% e il 24% per i propri consumi, nel 2021 ha visto aumentare questa dipendenza, portando le importazioni di energia fossile, rispettivamente, al 74% ed al 43% dei consumi interni<sup>2</sup>. La Cina, pertanto, ha un interesse che converge con l'UE per quanto riguarda la stabilità politica nelle aree geografiche da cui provengono le forniture di energia.

Gli USA, invece, a fronte della loro crescente difficoltà ad assicurare l'ordine mondiale, hanno promosso una politica energetica che li emancipasse dalla dipendenza delle forniture energetiche dal resto del mondo, sostenendo investimenti nello *shale oil* e nello *shale gas*, nonostante il loro pesante impatto ambientale. Infatti, se ancora nel 2011 l'import di petrolio era pari al 49% dei consumi e l'import del gas pari all'8%, nel 2021 l'import di petrolio era pari al 3% dei consumi, mentre per quanto riguarda il gas naturale gli USA sono diventati esportatori netti.

Il collegamento tra energia e sicurezza, per quanto riguarda i rapporti UE-Africa, non è dato solo dal fatto che le implicazioni geopolitiche dell'avvio del *Green Deal* europeo comporteranno una progressiva riduzione degli acquisti di energia da fonti fossili dall'estero, ma anche dal principale strumento di politica economica su cui esso si basa, vale a dire il cosiddetto "meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere". Questa misura comincerà ad influenzare i rapporti tra l'UE ed i paesi terzi già nei prossimi anni.

Qui ci si limita a delle considerazioni di carattere generale che riguardano unicamente i rapporti tra l'UE e l'Africa nel breve termine e nel medio-lungo termine. Nel breve termine, le conseguenze del *Green*

<sup>1</sup> La guerra nel Caucaso, in particolare, ha messo in evidenza la forte dipendenza dell'Italia dall'Azerbaigian (in conseguenza della quale, tra i paesi UE, per l'opposizione dell'Italia, l'unico paese europeo che ha aiutato militarmente l'Armenia è stata la Francia).

<sup>2</sup> Per quanto riguarda gli USA e la Cina, le cifre sono basate su dati tratti da: *BP Statistical Review of World Energy June 2012* (<https://www.laohamutuk.org/DVD/docs/BPWER2012report.pdf>), e *BP Statistical Review of World Energy 2022* (<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>).

*Deal* si avranno a seguito dell'entrata in vigore, a partire dal 1° ottobre 2023, del “meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere”<sup>3</sup>, una misura che, come è noto, tende ad equiparare progressivamente il costo delle emissioni di carbonio in atmosfera, sostenuto dalle imprese europee, al costo sostenuto dalle imprese non europee che esportano verso il mercato europeo. Pertanto, i beni importati dall'UE dai paesi terzi verranno penalizzati con una tassa sul carbonio importato e la cui incidenza dipenderà dal prezzo europeo del carbonio che verrà determinato dal meccanismo degli *Emissions Trading Scheme*. Inizialmente, la tassa riguarderà un numero limitato di settori industriali (ferro e acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio e produzione di energia elettrica) che avranno un impatto limitato sulle economie africane, ma la sua generalizzazione potrà porre un serio limite al loro sviluppo.

Questa tassa, che fa parte del pacchetto relativo alle nuove risorse proprie approvato dal Consiglio il 14 dicembre del 2020<sup>4</sup>, e che verrà applicata interamente a partire dal 2026, è una delle risorse proprie che dovranno essere introdotte anche a garanzia del rimborso del debito europeo emesso per il finanziamento del *NextGenerationEU*. Il gettito specifico di questo meccanismo è stimato per un importo che oscillerà tra i 5 ed i 14 miliardi di euro all'anno. Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 10 marzo 2021, ha chiesto che una parte delle risorse che deriveranno dall'applicazione di questo meccanismo venga destinato al finanziamento di investimenti finalizzati alla transizione energetica dei paesi meno sviluppati. È in questo quadro che la Commissione europea, a partire dal 2020, ha lanciato il partenariato UE-Africa nel settore delle energie rinnovabili. L'attuazione di questa serie di iniziative consentirebbe all'Africa di diventare la prima economia continentale, a livello mondiale, e di raggiungere l'obiettivo del proprio sviluppo economico senza passare necessariamente dall'impiego delle fonti di energia fossile.

Nel medio-lungo termine, l'obiettivo della transizione energeti-

---

<sup>3</sup> V.: Parlamento europeo, *Un meccanismo UE di adeguamento del carbonio alla frontiera compatibile con l'OMC*, risoluzione del 10 marzo 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_IT.pdf).

<sup>4</sup> V.: *Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>. Il 16 dicembre 2020 è stato, inoltre, approvato un accordo interistituzionale volto a definire un calendario per l'introduzione di queste nuove risorse proprie (*Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01))).

ca europea verso un'economia *carbon free* entro il 2050 comporterà, invece, la scomparsa dal mercato mondiale di una domanda annua di energia da fonti fossili pari ad oltre 320 miliardi di euro<sup>5</sup>. Gran parte di questa domanda europea, che riguarda gas naturale e petrolio, proviene da paesi africani, come Algeria, Angola, Congo, Libia, Nigeria, ecc. Questa domanda, oltretutto, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e della conseguente riduzione degli acquisti di energia da quest'ultima, è stata compensata proprio da maggiori importazioni da paesi africani e mediorientali.

Per paesi africani come Libia, Nigeria ed Algeria, le esportazioni di gas naturale e petrolio verso l'UE, prima dello scoppio della guerra in Ucraina, rappresentavano una percentuale compresa tra il 75 ed il 90% delle loro esportazioni. Considerando lo stesso fenomeno da un altro punto di vista, vale a dire il peso che il mercato europeo sulle esportazioni complessive di energia da fonti fossili di questi paesi, possiamo vedere che esse costituivano una quota che va dal 35% (Nigeria) al 60% (Algeria e Libia) delle esportazioni totali di energia da parte di questi paesi. Queste ultime percentuali, come appena notato, sono destinate a crescere dopo che l'UE ha deciso di annullare gli acquisti di energia dalla Russia. Pertanto, va da sé che il raggiungimento dell'obiettivo di un'economia europea *carbon free* vedrebbe sparire una quota considerevole delle esportazioni di questi paesi, aggravando la loro situazione economica e sociale.

È per questo che per l'UE, se non vuole vedere aggravate le condizioni economiche di questi paesi e quindi un ulteriore aumento del flusso di immigrati economici verso l'Europa, diventa indispensabile promuovere un piano euro-africano per lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili. Questo piano, non è solo necessario per aiutare questi paesi a riconvertire la produzione delle loro fonti di energia, ma è anche indispensabile per l'UE, in quanto essa, da sola, difficilmente riuscirà a raggiungere l'autosufficienza energetica. Quando la Commissione europea, nel 2020, ha presentato la sua strategia per la produzione di idrogeno, con il piano *Hydrogen Strategy*<sup>6</sup>, l'UE ha iniziato a promuovere numerosi progetti per la realizzazione di un'economia basata sull'idrogeno. Tuttavia, malgrado le premesse del piano, è apparso subito evidente che l'UE non avrebbe saputo raggiungere l'autosufficienza nella

---

<sup>5</sup> M. Leonard, J. Pisani-Ferry, J. Shapiro, S. Tagliapietra and G. Wolff, *The geopolitics of the European Green Deal*, Bruegel, Policy Contribution Issue n. 04/21 | February 2021, [https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp\\_attachments/PC-04-GreenDeal-2021-1.pdf](https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp_attachments/PC-04-GreenDeal-2021-1.pdf).

<sup>6</sup> V.: European Commission, *EU Hydrogen Strategy*, [https://energy.ec.europa.eu/top-ics/energy-systems-integration/hydrogen\\_en#eu-hydrogen-strategy](https://energy.ec.europa.eu/top-ics/energy-systems-integration/hydrogen_en#eu-hydrogen-strategy).

produzione di idrogeno sostenibile<sup>7</sup>. Infatti, con la successiva iniziativa, denominata *REPowerEU*, è stata prevista l'importazione di 10 milioni di tonnellate di idrogeno rinnovabile su un fabbisogno complessivo di idrogeno proveniente da fonti rinnovabili pari a 20 milioni di tonnellate, vale a dire il 50% del proprio fabbisogno. Le previsioni della Commissione sono che le importazioni di idrogeno rinnovabile debbano provenire, in prevalenza, dai paesi africani e del Medio Oriente<sup>8</sup>, con i quali, peraltro, sono già stati avviati dei primi accordi.

Tenuto conto dell'instabilità politica del continente africano, della diffusione delle organizzazioni terroristiche che vi operano, delle frequenti guerre civili all'interno di molti paesi africani e, soprattutto, della presenza militare consolidata degli USA, della crescente presenza militare della Russia e della crescente influenza economica della Cina, l'obiettivo – possibile – di fare del continente africano il primo continente a svilupparsi senza fare ricorso alle fonti fossili di energia e di assicurare all'UE la necessaria energia da fonti rinnovabili, costituiscono, indubbiamente, un obiettivo molto ambizioso. Si tratterà, pertanto, per l'UE in quanto tale, di essere non solo convincente con le sue proposte, ma anche credibile sul piano politico e militare. E con questo si viene al secondo aspetto dei rapporti tra UE ed Africa.

Il punto di svolta nei rapporti tra UE ed Africa si avrà solo quando la Francia farà definitivamente i conti con il suo passato coloniale in Africa. La Francia, di fatto, non ha mai messo fine alla sua politica di stampo coloniale nei rapporti con l'Africa. L'indipendenza concessa alle sue colonie a partire dagli anni '60 del secolo scorso è stata, in grande misura, solo formale<sup>9</sup>. Le conseguenze della continuazione di questa politica risalgono alla entrata in vigore del Patto Coloniale firmato dalla Francia con le sue undici colonie africane ed entrato in vigore nel 1947 e che ha continuato a sopravvivere anche nei decenni successivi, malgrado il processo di decolonizzazione. Questo Patto prevedeva il mantenimento della presenza militare della Francia nelle sue ex-colonie e forniva la base legale per interventi militari nei paesi

---

<sup>7</sup> V.: L. Collins, ““Europe is never going to be capable of producing its own hydrogen in sufficient quantities”: EU climate chief, Rechargenews, 4 maggio 2022, <https://www.rechargenews.com/energy-transition/europe-is-never-going-to-be-capable-of-producing-its-own-hydrogen-in-sufficient-quantities-eu-climate-chief/2-1-1212963>.

<sup>8</sup> V.: European Commission, *REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131).

<sup>9</sup> G.K. Busch, *The U.S. and the wars in the Sahel*, Academia, [https://www.academia.edu/33189877/The\\_U\\_S\\_and\\_the\\_Wars\\_in\\_the\\_Sahel](https://www.academia.edu/33189877/The_U_S_and_the_Wars_in_the_Sahel).

africani di influenza francese. Sul piano politico, la prosecuzione delle misure previste dal Patto venne motivata, da De Gaulle, sulla base della prospettiva di una crescente integrazione politica tra la Francia e le sue ex-colonie e che chiamò *Françafrique*, una prospettiva che, però, non poteva durare. Infatti, i presidenti francesi che si sono succeduti, da Mitterrand in poi – come ad esempio, Chirac, Holland e Macron – dovettero riconoscere che la *Françafrique* era una prospettiva politica che non aveva più alcun significato<sup>10</sup>. Ma il fatto che, nonostante il susseguirsi di queste dichiarazioni, sia continuato a sussistere un legame di tipo coloniale, ha causato sfiducia e frustrazione da parte dei paesi africani nei confronti della Francia.

Il Patto, infatti, aveva anche delle implicazioni economiche, in quanto assicurava un trattamento privilegiato per le società francesi. Inoltre, esso diede vita alla costituzione di due aree integrate sul piano finanziario e che impiegano il franco CFA (dove CFA sta per Comunità Finanziaria Africana): l'Unione economico-finanziaria ovest africana (UEMOA, di cui fanno parte Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo), e la Comunità economica e monetaria dell'Africa Centrale (CEMAC, di cui fanno parte Camerun, Ciad, Gabon, Guinea Equatoriale, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo). Queste due comunità economico-finanziarie, che sono parte dell'influenza esercitata dalla Francia sui paesi africani, sono entrate progressivamente in crisi. Proprio nella primavera di quest'anno si è tenuto un vertice tra la Francia ed i paesi aderenti alla CEMAC nel corso del quale la Francia ha ribadito l'impegno ad assicurare la convertibilità del franco CFA, mentre i paesi africani hanno invece chiesto il ritiro progressivo dei rappresentanti della Francia dalla banca centrale della CEMAC e il rimpatrio delle riserve detenute nella banca centrale francese<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda l'UEMOA, il distacco dalla Francia è stato

---

<sup>10</sup> *La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous J. Chirac et après*, Politique africaine, n. 105/2007, <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2007-1-page-7.htm>; O. Faye, *Les adieux répétés des présidents à la « Françafrique »*, Le monde, 10 marzo 2023, [https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2023/03/10/les-adeux-repetes-des-presidents-a-la-francafrique\\_6164976\\_4500055.html](https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2023/03/10/les-adeux-repetes-des-presidents-a-la-francafrique_6164976_4500055.html); Emmanuel Macron au Gabon : l'ère de la « Françafrique est révolue », déclare le président français, Le Monde, 2 marzo 2023, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/03/02/emmanuel-macron-a-commence-sa-tournee-africaine-sur-le-theme-de-la-protection-des-forets-au-gabon\\_6163848\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/03/02/emmanuel-macron-a-commence-sa-tournee-africaine-sur-le-theme-de-la-protection-des-forets-au-gabon_6163848_3212.html).

<sup>11</sup> C. Cosset, *Ressources financières et franc CFA: à Paris, une réunion ministérielle Cemac-France aux multiples enjeux*, Radio France Internationale, <https://amp.rfi.fr/fr/afrique/20230425-ressources-financieres-et-franc-cfa-a-paris-une-reunion-ministerielle-cemac-france-aux-multiples-enjeux>.

ancora più drammatico. Mali, Burkina Faso e Niger hanno conosciuto dei colpi di Stato in funzione antifrancese, analogamente a quanto successo nel Ciad, facente parte della CEMAC. Come si può constatare, i colpi di Stato hanno riguardato quattro dei cinque paesi che, nel 2014, avevano deciso di costituirsi nel G5 Sahel, un quadro istituzionale di coordinamento e monitoraggio della cooperazione regionale in materia di politiche di sviluppo e sicurezza. Questi esempi testimoniano il fallimento della politica francese nei confronti dei paesi africani e l'unica possibilità di recuperare un rapporto costruttivo con loro potrebbe essere compiuto dall'UE in quanto tale, ma dopo che la Francia avrà posto fine a qualunque legame di tipo coloniale. In secondo luogo, l'UE, per essere a sua volta credibile, dovrà scegliere degli interlocutori riconosciuti dai paesi africani. Questi interlocutori dovrebbero essere, da un lato, l'Unione Africana, la quale è stata invitata a far parte in quanto tale del G20 e, dall'altro, le organizzazioni regionali, come la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (in inglese, *Economic Community of West African States* - ECOWAS; in francese *Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest* - CEDEAO) e di cui fanno parte Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo<sup>12</sup>. Questa organizzazione, attraverso l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Monitoring Group*), si occupa anche di sicurezza. Cinque Paesi membri della ECOWAS hanno progettato di adottare una moneta comune a partire dal 2025; la moneta dovrebbe chiamarsi *Eco*. L'unione monetaria verrà chiamata Zona monetaria dell'Africa occidentale (ZMAO). Il duplice riferimento all'Unione Africana ed alle organizzazioni regionali è dovuto al fatto che, essendo la prima un'organizzazione ancora molto debole, in una fase iniziale occorrerà rafforzare le prime forme di unificazione su base regionale.

L'altro passo che dovrà compiere l'UE, per essere un interlocutore credibile, è quello di dotarsi di una forza militare autonoma, in grado di intervenire, su richiesta dell'Unione Africana e dell'ONU nelle situazioni di crisi. Vi sono già missioni europee in corso in Africa, le più importanti delle quali sono la missione Atalanta nel Pacifico e la missione nel Golfo di Guinea. Quest'ultima è stata istituita nel mese di agosto di quest'anno con una Decisione del Consiglio<sup>13</sup>, ed avrà un pilastro

---

<sup>12</sup> Burkina Faso, Guinea, Mali, e Niger, tra il 2021 ed il 2023, sono stati sospesi dalla Comunità a seguito dei colpi di Stato in cui sono stati coinvolti.

<sup>13</sup> *Decisione (PESC) 2023/1599 del Consiglio del 3 agosto 2023 relativa a un'i-*

civile ed uno militare. Inoltre, per quanto riguarda l'istituzione, in capo all'UE, di forze armate autonome, occorre ricordare l'istituzione di una forza di dispiegamento rapido – interforze e multinazionale – prevista dalla Bussola strategica, approvata nel corso del 2022 e che, nel mese di ottobre 2023, ha compiuto la sua prima missione di addestramento, in vista dell'istituzione di una forza di dispiegamento rapido nel corso del 2025.

Certamente, quest'ultimo è solo un primo passo verso una difesa europea la quale, per essere credibile, dovrà raggiungere almeno la dimensione minima già prevista nel corso del Consiglio europeo tenutosi ad Helsinki nel dicembre del 1999, quando venne deciso di istituire una forza di intervento rapido di 60.000 uomini. La riforma dei trattati UE, approvata dal Parlamento europeo nel corso della seduta del 22 novembre 2023, e trasmessa dal Consiglio al Consiglio europeo per la convocazione di una Convenzione europea, potrebbe consentire un ulteriore passo avanti. Nel caso in cui la Convenzione non fosse convocata o che, se convocata, non portasse ai risultati sperati, occorrerà che gli Stati disponibili procedano, nel quadro dei trattati, a promuovere l'istituzione di una forza armata europea autonoma a permanente disposizione dell'UE e delle Nazioni Unite.

---

*niziativa dell'Unione europea in materia di sicurezza e di difesa a sostegno dei paesi dell'Africa occidentale del Golfo di Guinea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1599>.

# Una proposta di rilancio del MERCOSUR

STEFANO SPOLTORE

L'elezione di Javier Milei alla Presidenza della Repubblica Argentina ha rinnovato l'attenzione del mondo sui problemi di un paese che vanta un triste primato: il più alto numero di *default* nella sua storia bicentenaria<sup>1</sup> (nove, di cui tre dal 2000 ad oggi). Lo straordinario successo elettorale di Milei ha colto di sorpresa i *media* di tutto il mondo che nel corso della campagna elettorale si erano limitati a sottolineare gli aspetti folkloristici e istrionici di un candidato che si presentava ai comizi con una motosega (per sottolineare la necessità di un taglio alle spese dello Stato), oppure per talune dichiarazioni estemporanee (ad es.: l'abolizione della Banca Centrale o le accuse di comunismo rivolte a Papa Francesco e al Presidente del Brasile Lula)<sup>2</sup>.

## *L'Argentina nel suo labirinto.*

L'Argentina è dagli anni Quaranta del secolo scorso e dalla presidenza del primo governo Peron (1946-1955) che insegue il mito di un ritorno all'età dell'oro. Sono quelli gli anni in cui l'Argentina "(...) si trovava in eccellente posizione per arricchirsi dopo la tragedia mondiale: possedeva vaste riserve monetarie accumulate a Londra; possedeva carne e grano di cui tanto necessitava l'Europa"<sup>3</sup>. Non è questa la sede per tracciare le vicende storiche dell'Argentina, ma quella è l'epoca in cui nasce il populismo di Peron e della sua compagna Evita, che seppero guidare e trascinare al proprio fianco ampia parte della popolazione meno abbiente<sup>4</sup> sfruttando entrambi le proprie doti di leaders sindacali.

<sup>1</sup> L'Argentina è indipendente dal 1816.

<sup>2</sup> A proposito della figura del neopresidente si veda: A. Iglesias, *Il fenomeno Milei*, L'Unità Europea, n.6, (2023).

<sup>3</sup> H. Herring, *Storia dell'America Latina*, Milano, Rizzoli, 1972, p. 1067. Lo stesso destino di relativo benessere nell'immediato dopo guerra favorì le economie di Uruguay e Brasile.

<sup>4</sup> I cosiddetti *descamisados*.



Il mito dell'uomo o della donna del destino perseguita da allora l'Argentina, come avvenne in occasione del ritorno al potere di Peron nel 1973 dopo un lungo esilio, nella speranza di ricreare gli anni dell'Argentina felice. Anche in quella occasione Peron aveva al suo fianco una donna, Isabel Martinez, che cercava di imitare il linguaggio e i gesti della mai dimentica Evita. Il popolo argentino si illudeva di riportare con Peron stabilità e benessere al paese, ma era l'illusione di chi insegue un mito. Quello fu un governo di breve durata che finì nella tragedia di una brutale dittatura militare e naufragò con la disastrosa guerra delle Malvinas. Da allora l'Argentina è tornata alla democrazia, ma resta in perenne crisi di identità, scossa da continue crisi finanziarie e politiche. Come scrive Marcos Aguinis "si ha la sensazione che l'Argentina sia scivolata in un labirinto dove regna la penombra (...) e sull'orlo dell'agonia"<sup>5</sup>.

C'è un elemento che da oltre cinquanta anni caratterizza la vita degli argentini: una costante instabilità politica; una dissennata politica finanziaria ed economica che ha consentito ai governatori degli Stati membri della federazione<sup>6</sup> lo sperpero di denaro pubblico per assecondare il clientelismo; una politica monetaria che spinge la Banca centrale a stampare carta moneta che deprezza il valore della valuta locale; una corruzione dilagante nel settore pubblico; la fuga dei capitali; il ricorso anche dei privati cittadini verso il bene rifugio considerato più sicuro, il dollaro, che a sua volta alimenta il mercato nero; la costante richiesta di aiuti finanziari tramite il FMI; una inflazione fuori controllo<sup>7</sup>. Questi fattori, nel loro insieme, spingono il popolo argentino a non avere alcuna fiducia non solo verso la classe politica, ma anche verso il proprio paese. È la mancanza di fiducia che spinge gli argentini a cercare il cosiddetto uomo della provvidenza, perché in fondo non credono nel proprio paese. Eppure, l'Argentina ha grandi potenzialità grazie alle sue ingenti risorse minerarie e a una ricca produzione agricola, fattori che la rendono a pieno titolo un paese membro del G20.

In questo contesto di generale instabilità, vi è tuttavia un elemento che ha garantito e garantisce la difesa dei principi democratici: l'appartenenza al MERCOSUR, il progetto regionale di integrazione. Non è affatto casuale che all'indomani della caduta della dittatura Videla in Argentina, in una sorta di effetto domino, siano cadute le dittature in Paraguay e Uruguay, i paesi confinanti. Nello stesso tempo con il Bra-

<sup>5</sup> M. Aguinis, *L'atroce incanto di essere argentini*, in M. Chierici (a cura di), *Non piangere Argentina: tornano i peronisti*, Roma, L'Unità, maggio 2003.

<sup>6</sup> L'Argentina è una Repubblica presidenziale federale.

<sup>7</sup> A titolo di esempio nel gennaio 2022 l'inflazione dichiarata era al 38%, nello stesso mese del 2023 era già al 70% e a fine anno al 150%.

sile si avviò un progetto di integrazione che prese corpo nel 1991: da allora la democrazia, seppure a volte con forme di spiccato populismo, è diventato un principio che lega e vincola i paesi membri. Non è casuale che nel Trattato istitutivo vi sia una cosiddetta clausola democratica: lo Stato membro che non rispetta i principi democratici viene sospeso dai lavori del MERCOSUR sino al ripristino della democrazia<sup>8</sup>. Si tratta di una clausola che nel 2012 ha portato alla sospensione temporanea del Paraguay e che dal 2019 colpisce il Venezuela, dopo le contestate elezioni che confermarono alla presidenza Maduro. Nelle vicende storiche del sud America questo è il più lungo periodo di governi democratici. Così come in Europa l'avvio del processo di integrazione ha favorito la difesa dei principi democratici, così accade nella regione del MERCOSUR.

D'altro canto, quando sul finire degli anni Ottanta del secolo scorso si avviò il dibattito tra i futuri Paesi fondatori del MERCOSUR (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay), il modello ispiratore fu l'esperienza europea. E così come è accaduto in Europa, pace e sviluppo, hanno favorito il suo allargamento nel corso degli anni. Ai quattro Paesi fondatori si sono aggiunti nel 2012 il Venezuela e, sul finire del 2023, la Bolivia, mentre il Cile risulta attualmente paese osservatore.

Tuttavia, a oltre trenta anni dalla nascita del MERCOSUR il progetto di integrazione sta vivendo una fase di stasi e, in alcuni casi, di contestazione delle sue prerogative. Alcuni governi contestano al MERCOSUR il vincolo relativo alla definizione di accordi commerciali con paesi terzi. A voler cambiare questa clausola prevista dai Trattati, ovvero che sia il MERCOSUR a discutere e siglare accordi con altri paesi è stato in passato, per esempio, il governo del Presidente brasiliano Bolsonaro, oppure il governo dell'Uruguay e più recentemente, ma solo in campagna elettorale, Milei che ha minacciato l'uscita dell'Argentina dal mercato comune. Nel corso degli ultimi anni il Consiglio dei Capi di Stato dell'area ha deciso di non dare corso all'elezione diretta del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur con sede a Montevideo), mantenendo il principio che ai lavori del Parlamento partecipino membri eletti al Senato o alla Camera nel corso di elezioni nazionali. Negli anni '90 del secolo scorso era passato il principio che vi fosse una elezione a suffragio universale, come accade nell'Unione europea, ma negli ultimi anni questo principio è stato prima rinviato e infine abolito<sup>9</sup>. Una

---

<sup>8</sup> *Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático*, 24 luglio 1998 e successive modifiche.

<sup>9</sup> Per un approfondimento della crisi del Mercosur e dello scarso peso politico del Parlasur si veda: S. Spoltore, *L'incerto futuro del Mercosur*, Il Federalista, 62 n.1-2 (2020).

decisione radicale che ha imposto al Paraguay di cancellare una legge elettorale approvata *ad hoc* per l'elezione dei propri parlamentari. Resta così un senso di incompiutezza nel progetto di integrazione come per altro è dimostrato dal permanere di barriere e dazi doganali su alcune merci importate o esportate tra i paesi membri. L'incapacità di portare poi a compimento l'accordo commerciale con la UE dopo oltre venti anni di discussioni sembra, agli occhi di molti, una fragilità politica del MERCOSUR succube della politica europea che, in realtà, ha grosse responsabilità nella mancata ratifica dell'accordo<sup>10</sup>.

In un contesto così difficile, con l'aumentare di tensioni e conflitti nel mondo, con la necessità di una salvaguardia dell'ambiente dinanzi alla crisi climatica che sconvolge il mondo intero, quale può essere il futuro del MERCOSUR? Il futuro non può che risiedere nella ripresa con forza del progetto di integrazione con nuove proposte per un suo rilancio, abbandonando così visioni nazionalistiche che non farebbero che far regredire le conquiste sino ad oggi conseguite dai Paesi membri.

*Una proposta: la nascita della Comunità economica delle acque e dell'energia (CERE).*

Se alla sua nascita il MERCOSUR si è ispirato alla esperienza politica ed economica della allora Comunità europea, l'Europa può ancora ispirare un modello che favorisca il rilancio del MERCOSUR. Il processo di integrazione europeo prese avvio con la nascita della CECA, la Comunità economica del Carbone e dell'Acciaio, agli inizi degli anni Cinquanta. Per l'Europa si poneva il problema di disporre di una politica economica che favorisse la ricostruzione del continente in ginocchio dopo il secondo conflitto mondiale. La fonte energetica dell'epoca era il carbone, mentre l'acciaio rappresentava il simbolo della ricostruzione delle infrastrutture. Sei paesi (Francia, Germania, Italia e Benelux) diedero così vita al primo embrione di integrazione con la creazione di un organismo, la CECA, che coordinasse le politiche di produzione, la libera circolazione dei due beni essenziali e i loro prezzi. Nacquero così le prime istituzioni comuni che successivamente favorirono nel 1957 la creazione della Comunità economica europea e dunque del MEC (Mercato comune europeo), prima tappa di una integrazione che ha portato all'attuale Unione europea (UE). L'esem-

---

<sup>10</sup> *Negoziati UE/Mercosur rinviati a fine 2024*, Ultimahora.com , 21 febbraio 2024. Oppure *Boletín Parlasur*, 21 febbraio 2024. Il tema dell'ennesimo rinvio della firma dell'Accordo risente anche delle manifestazioni del mondo agricolo europeo in generale contrario all'intesa. A questo proposito si veda: S. Spoltore, *L'Accordo UE-Mercosur tra ipocrisie e rilancio*, L'Unità Europea, n. 4 (2023).

pio ispiratore cui ci riferiamo per un rilancio del MERCOSUR prende spunto dalla prima esperienza europea.

Pace e sviluppo sono essenziali per la difesa dei principi democratici. Il MERCOSUR sino ad oggi ha saputo garantire democrazia e sviluppo economico. Ha ridotto la povertà e garantito ai Paesi della regione l'ingresso nel novero delle potenze mondiali: è infatti la quinta economia più grande al mondo. Due Paesi fondatori fanno parte del G20 (Brasile e Argentina) nonostante i problemi che attanagliano l'Argentina.

Dinanzi alle ipotesi di una "rottura" del MERCOSUR, o al suo ridimensionamento, va ricordato che i problemi che ne limitano lo sviluppo risiedono negli ostacoli che i singoli governi pongono ad un rafforzamento delle istituzioni comunitarie. Si tratta di un problema, in forma diversa, che conosce anche l'Unione europea: dinanzi alle grandi sfide pensare che i singoli Stati nazionali possano da soli affrontare i temi della tutela dell'ambiente, delle migrazioni o della difesa della pace è una illusione. L'incertezza genera così paure che i populistici, ovunque nel mondo, alimentano con la presunzione di voler garantire soluzioni nazionali a problemi che ormai hanno una dimensione mondiale.

I cinque Paesi membri del MERCOSUR condividono tutti una grande ricchezza da preservare, proteggere e, allo stesso tempo, sviluppare perché genera benessere. Uno dei grandi obiettivi della nostra epoca è la difesa dell'ambiente che richiede ingenti investimenti e una riconversione di molte attività produttive. Un bene essenziale per lo sviluppo e il benessere è pertanto l'acqua. Vi sono aree del mondo che ne sono prive, come in Africa. Altre, per esempio in Europa o Asia, che risentono dei cambiamenti climatici sia con lunghi periodi di siccità alternati a fenomeni di violenti nubifragi che creano alluvioni e devastazioni. L'acqua è per eccellenza un bene indispensabile e il Sud America è la regione del mondo con la più alta concentrazione di fiumi, in particolare nella regione platense (vedi cartina).

In quest'area si sviluppa una delle maggiori reti di navigazione interna al mondo che garantisce lo sbocco sull'Atlantico a Stati privi di porti marittimi, ma che dispongono di molti porti fluviali<sup>11</sup>. La complessità della rete fluviale rende indispensabile un coordinamento nella gestione delle acque che attraversano e segnano il confine delle diverse nazio-

---

<sup>11</sup> Lungo il fiume Paraguay vi sono circa quaranta porti fluviali che garantiscono allo Stato omonimo di disporre di una vera flotta navale, così come alla Bolivia che vede concentrato il proprio naviglio in particolare nel porto Busch lungo il fiume Paraguay prima che questi entri nel territorio paraguayano.



ni. È un controllo necessario in occasione di forti piogge così come in occasione di periodi di siccità. La riduzione della portata dei fiumi a seguito di progetti di dighe per alimentare centrali idroelettriche può significare la riduzione della disponibilità di acqua verso i Paesi a valle con gravi conseguenze per l'agricoltura o per i rifornimenti idrici alle città. Inoltre, le caratteristiche idrografiche dei fiumi sud-americani li rende navigabili per migliaia di chilometri al punto che si parla di vere autostrade che favoriscono il trasporto di merci e beni anche da paesi che non dispongono di uno sbocco al mare. Questo consente a Bolivia e Paraguay di trasportare le proprie merci lungo i fiumi Pilcomayo o il fiume Paraguay (che dà il nome al paese) e raggiungere così, una volta confluiti nel Rio de la Plata, i porti marittimi di Buenos Aires (in particolare) o di Montevideo.

La complessa rete fluviale ha posto negli anni numerosi problemi e nel 1993 è sorta anche una società per la gestione di un lungo tratto del Rio de la Plata, denominata *Hidrovia Paraná-Paraguay*, gestita da privati e con capitali stranieri (in particolare belgi). Una gestione che è fonte ancora oggi di discussione circa l'opportunità che la *Hidrovia* sia gestita da capitali privati piuttosto che da capitali statali. Tuttavia,

vi è un fatto che caratterizza la regione: tutti e cinque i paesi membri del MERCOSUR per tratti più o meno lunghi utilizzano questa sorta di autostrade garantite dai propri corsi d'acqua che confluiscono nel Rio de la Plata. Tutti e cinque gli Stati godono ed utilizzano per scopi commerciali, economici ed energetici la ricchezza dei propri fiumi che, di fatto, li coinvolge e li rende responsabili della loro gestione. Questa straordinaria risorsa naturale favorisce lo sviluppo di gran parte del sub continente e non può e non deve diventare fonte di antagonismi, ma può anzi, se gestita in comune, favorire ulteriore benessere.

Se tutti gli Stati membri del MERCOSUR sono coinvolti nell'utilizzo dei corsi d'acqua, perché non rendere questa ricchezza un bene gestito in comune? Perché, sull'esempio della CECA, non creare una Comunità Economica delle Acque e dell'Energia (*Comunidad Económica de Ríos y Energía - CERE*)? Questo organismo potrebbe migliorare la gestione dei corsi d'acqua e nello stesso tempo avviare una nuova tappa nel processo di integrazione della regione. Vi è un altro fattore che sottolinea l'importanza di una Comunità che gestisca il patrimonio idrico dell'area. Il *Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa*<sup>12</sup> (*CEED*) elaborò nel 2011 un *dossier* in cui si sottolineava la necessità di una difesa politica e militare a tutela delle ricchezze naturali di cui dispone il sub-continente in vista di possibili aggressioni provenienti dall'esterno, in particolare per difendere le proprie risorse idriche. Le previsioni del CEED indicavano che nell'arco di venti anni vi sarebbe stata una rincorsa alla ricerca di fonti idriche per la carenza che si sarebbe manifestata a livello mondiale<sup>13</sup>. Per fortuna questa previsione ad oggi non si è avverata, ma è noto come il problema di individuare e garantire le risorse idriche a parte dell'umanità che ne è priva, sia un problema quanto mai attuale.

La gestione dei corsi d'acqua per garantire la navigazione comporta costi per la manutenzione delle sponde, la pulizia dopo alluvioni, il miglioramento dei porti che vi si affacciano. Il corridoio naturale nel tratto finale, prima di sfociare nell'oceano Atlantico, ha costi elevati che ammontano a circa 20 milioni di dollari l'anno. Così il governo argentino agli inizi del 2023 ha iniziato a far pagare un pedaggio — 1,47 dollari per tonnellata trasportata — a tutte le navi in transito nel lungo tratto che attraversa il suo paese, per finanziare almeno in parte i

---

<sup>12</sup> Il Centro de Estudios è stato istituito nel 2011 come centro di ricerca indipendente voluto dall'UNASUR (Unione degli Stati del Sud America). Ha sede a Buenos Aires.

<sup>13</sup> Si veda: S. Spoltore, *Brasile e Argentina al bivio nel Mercosur*, Il Federalista, 54 n. 3 (2012).

costi del dragaggio e della segnaletica. Una decisione che ha creato forti tensioni con i paesi vicini e ha portato anche al sequestro di una chiatte «morosa». Ne è nato un contenzioso diplomatico senza precedenti, al punto che il Paraguay minaccia di tagliare le cessioni di energia elettrica all'Argentina e di avviare una causa contro Buenos Aires “(...) per mancato rispetto del Trattato di Asunción, che garantisce il libero commercio e la libera navigazione dei nostri fiumi”<sup>14</sup>. Non è casuale il riferimento alla possibile sospensione delle forniture di energia elettrica.

Fiumi dalla grande portata offrono la opportunità di disporre di energia idroelettrica. Gli stessi corsi d'acqua che favoriscono il trasporto delle merci hanno favorito la costruzione di imponenti centrali elettriche. La più famosa è certamente quella di Itaipú costruita in territorio brasiliano, ma nel punto in cui le acque del Paraná giungono dal Paraguay. Vi è un accordo bilaterale tra i due Paesi per cui l'energia prodotta in eccesso rispetto alle loro esigenze può essere rivenduta a terzi o addirittura tra di loro, come accade al Paraguay che rivende parte della propria quota di energia allo stesso Brasile<sup>15</sup>. Un'altra importante centrale idroelettrica è stata costruita al confine tra Argentina e Paraguay sempre sfruttando le acque del fiume Paraná.

La produzione e lo sfruttamento dell'energia idroelettrica è quindi un tema che può essere gestito a livello comunitario nella regione, creando una rete di distribuzione comune che si possa integrare alla energia elettrica prodotta da quelle rinnovabili dall'Uruguay. Ma mentre il governo dell'Uruguay da anni ha puntato alla costruzione di centrali che sfruttano altre energie rinnovabili, in Bolivia sono in corso di costruzione nuove centrali idroelettriche<sup>16</sup>. Il tema della costruzione di nuove centrali vede sorgere nuovi problemi di natura ambientale, poiché si rende necessario deviare i corsi d'acqua o allagare aree di intere foreste che impongono lo spostamento forzato delle popolazioni locali: temi di grande impatto politico e sociale.

L'utilizzo dei fiumi per scopi commerciali e per la creazione di energia indispensabile per lo sviluppo dei Paesi dell'area impone una gestione che abbia carattere regionale dando così al MERCOSUR un ruolo da svolgere con la creazione di una Comunità *ad hoc*. Oggi esistono solo accordi di natura bilaterale per la gestione e/o soluzione di problemi legati alla navigazione o produzione di energia. Una Comunità eco-

<sup>14</sup> Si veda: NewsletterCorriere/mondo-capovolto, 14 settembre 2023.

<sup>15</sup> Per un approfondimento delle quote di energia prodotta e il loro costo si veda: *Boletín Parlasur*, Buenos Aires, Telam, 15 gennaio 2024.

<sup>16</sup> *Bolivia, progetto idroelettrico tra Bala Gorge tra natura e indios*, Il Caffè Geopolitico, 3 marzo 2017.

nomica delle Acque e dell'Energia (*Comunidad Económica de Ríos y Energía- CERE*) avrebbe lo scopo di gestire lo "sfruttamento" dei corsi d'acqua sia a fini commerciali che industriali. La sua organizzazione all'inizio potrebbe ispirarsi all'assetto che venne creato in Europa con la CECA istituendo una *Alta Autorità* (con scopi consultivi per favorire i lavori del Consiglio) composto per es. da 11 membri, due per Stato cui aggiungere un ulteriore membro scelto tra i cinque paesi fondatori consentendo il voto a maggioranza; una *Assemblea comune* (dando così un ruolo politico all'esistente *Parlasur*), ove discutere l'approvazione di leggi e gli sviluppi della Comunità stessa; un *Consiglio dei Ministri* (uno per paese); e una *Corte di Giustizia* per risolvere eventuali controversie (come oggi nel caso apertosi tra Paraguay e Argentina, con il Paraguay che minaccia il ricorso ad un arbitrato internazionale). Inoltre, questa Corte colmerebbe una mancanza che oggi ha il MERCOSUR, privo di una propria Corte di Giustizia.

L'assetto organizzativo è importante, ma nella fase iniziale la questione di fondo resta politica. Quale paese, tra i cinque membri del MERCOSUR, ha il coraggio di sostenere la creazione di una Comunità che si occupi della gestione e dello sviluppo dei corsi d'acqua? Ogni singolo paese potrebbe farsi promotore, ma nel contesto attuale è l'Argentina che potrebbe e dovrebbe assumere un ruolo di leadership, uscendo così dal proprio labirinto e dandosi un ruolo di più ampio orizzonte.

È il paese ove convergono tutte le acque dei grandi fiumi nel Rio de la Plata ed ha la maggiore responsabilità del traffico fluviale nel tratto finale. Sul piano politico la nuova Presidenza argentina, che in più occasioni ha criticato il MERCOSUR, potrebbe imporre una svolta ai progetti di integrazione dando un proprio *imprimatur* al nuovo organismo comunitario che, di riflesso, implicherebbe un ripensamento al ruolo e alle funzioni dell'intero MERCOSUR, un tema sottolineato da tutti i Presidenti degli Stati membri. I problemi della regione non si risolvono con soluzioni di tipo nazionale o con semplici accordi bilaterali, ma solo attraverso la condivisione di politiche comuni che rendono necessaria una maggiore integrazione. Non vi è nulla di nuovo nel proporre una integrazione per tappe che porti alla unione politica di quest'area del mondo. Era questo il sogno dei *Libertadores* Bolívar, San Martín e Artigas, che per primi, nel guidare la lotta per l'indipendenza dalla Spagna scrivevano della necessità di una federazione dell'intero mondo latino-americano.



# L'Europa e il problema della sicurezza. I limiti dell'attuale contesto politico e la necessità di riformare l'Europa

CARLO MARIA PALERMO  
GABRIELE FELICE MASCHERPA  
FILIPPO BAGNARA  
GIOVANNI SALPIETRO

## Introduzione

L'invasione russa dell'Ucraina, con le sue conseguenze politiche ed economiche, ha riaperto una nuova stagione di instabilità nel continente europeo, in un contesto internazionale in cui molte sono le tensioni dall'Indo-Pacifico al Medio Oriente, in cui si è riaperto il conflitto israelo-palestinese con effetti ancora da quantificare sul Mediterraneo e sulla stessa Europa<sup>1</sup>.

Ad essere in discussione è l'intero assetto strategico: il quadro di Helsinki appare definitivamente compromesso, ma ad essere messa in dubbio è la stessa assicurazione dell'assistenza americana, elemento centrale dell'Alleanza atlantica e non solo per le affermazioni del candidato repubblicano alla presidenza degli Stati Uniti<sup>2</sup>, ma anche per l'evoluzione degli interessi strategici degli Stati Uniti nell'Asia-Pacifico<sup>3</sup>.

La tensione sul tema della Difesa e della Politica estera e il linguaggio utilizzato nelle dichiarazioni ufficiali dei diversi leader eu-

---

<sup>1</sup> Si pensa, ovviamente, agli effetti dovuti alla crisi degli approvvigionamenti dovuta al persistere della minaccia degli attacchi Houthi alla flotta mercantile. Vedi Duci, G., *Mar Rosso: porti mediterranei a rischio bypass*, ISPI/Commentary, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/mar-rosso-porti-mediterranei-a-rischio-bypass-165404>.

<sup>2</sup> Sanger, E., *NATO Weighs Isolation After Trump Outburst*, The New York Times, February, 12, 2024, Section A, p. 1.

<sup>3</sup> Tra gli altri suggeriamo: Obama, B., *Speech by President Obama to the Australian parliament*, Office of the Press Secretary, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>; Jackson, V., *Relational Peace versus pacific primacy: configuring US strategy for Asia's regional order*, Asian Politics & Policy, <https://doi.org/10.1111/aspp.12675>.

ropei<sup>4</sup> pongono il problema degli strumenti istituzionali, interni ed esterni all'Unione Europea, necessari per fronteggiare tale situazione. Alla luce di questo profilo appare evidente come il quadro stabilito dal Trattato di Lisbona, non sia sufficiente per rispondere alle sfide derivanti dal cambiamento del contesto internazionale ed agli impegni che derivano dalle crisi internazionali in Europa e nel Mediterraneo<sup>5</sup>. Tra le varie fasi dell'integrazione europea, quella attuale qualifica, più di altre occasioni, l'urgenza del superamento del quadro istituzionale esistente e, con esso, l'esigenza di approfondire l'integrazione politica nel campo della difesa e della politica estera.

Questo saggio prova ad evidenziare le contraddizioni del contesto politico internazionale e la posizione dell'Europa nel contesto internazionale contemporaneo. Cercheremo di comprendere qual è il contesto in cui si trova l'Europa dalla fine della Guerra fredda e le emergenze che l'Unione europea è chiamata a gestire. *In primis*, si rifletterà sul significato dell'unipolarismo e sul multipolarismo in formazione, per comprendere le conseguenze sull'Europa della crescente competizione internazionale da parte delle grandi potenze continentali, nonché sulla necessità di fornire una risposta europea al disimpegno americano. Proveremo poi ad inquadrare alcuni degli strumenti dell'Unione Europea nel campo della difesa e della sicurezza, evidenziando dove si configura una dipendenza dell'Europa da attori esterni.

Altro elemento di interesse, è il contesto dell'industria della difesa europea alla luce degli ultimi eventi e delle iniziative degli stessi Stati membri.

Infine, proveremo a fornire un quadro dello scenario attuale delle politiche relative alla Politica estera e di sicurezza comune (CFSP/CSDP), con particolare riferimento alla Difesa nel quadro esistente e della necessità di riformare i trattati. Non si tratta, infatti, di analizzare il dibattito politico e scientifico su ogni parte della politica di difesa e sicurezza comune, ma di approfondirlo, a partire dalla necessità di

---

<sup>4</sup> *Remarks by Executive Vice-President Vestager, High Representative/Vice-President Borrell, and Commissioner Breton at the press conference on the European Defence Industrial Strategy and the European Defence Industry Programme*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_24\\_1327](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_1327); Calcutt, C., *Macron stands by remarks about sending troops to Ukraine*, Politico, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-ukraine-western-troops-remarks>; Nubert, K., *German SPD's lead EU candidate sparks debate on EU nuclear warheads*, Euractiv, 24 febbraio 2024 (aggiornato il 16 febbraio 2024), <https://www.euractiv.com/section/elections/news/german-spds-lead-eu-candidate-sparks-debate-on-eu-nuclear-warheads/>.

<sup>5</sup> Pirozzi, N., *A Treaty Change for the European Defence Union*, IAI Commentaries, 21 Aprile 2023.

costruire un contesto politico e istituzionale nuovo possibile solamente con una seria riforma dei trattati dell'Unione Europea.

## **2. Le relazioni internazionali dalla fine della Guerra Fredda**

Dalla fine della Guerra Fredda e del crollo del sistema bipolare, gli Stati europei si sono trovati contemporaneamente più e meno liberi (da costrizioni politiche e strategiche) e meno rilevanti agli occhi dell'attore uscito vincente dal confronto, gli Stati Uniti d'America.

L'inizio della fase unipolare ha visto la ridefinizione dell'assetto continentale europeo con il crollo del sistema egemonico sovietico in Europa centrale e l'implosione della stessa Unione sovietica. L'allargamento della Nato e dell'Unione europea sono la diretta conseguenza della forza di attrazione, in primo luogo, della protezione statunitense e in secondo dei benefici del mercato comune europeo. Questi eventi si sono concretizzati nella volontaria adesione di Stati sovrani, che percepivano una forte minaccia alla propria sicurezza in un contesto mutevole e insicuro, a due sistemi intergovernativi sovrapposti, l'uno fornitore di sicurezza, l'Organizzazione dell'Alleanza atlantica, l'altro di sviluppo economico, l'allora neonata Unione europea.

L'allargamento dell'Unione Europea, accompagnato da una lunga fase di tentativi di riforme miranti al rafforzamento interno, solo parzialmente realizzato, in mancanza di un reale centro di potere europeo, è stata l'unica alternativa praticabile all'instabilità regionale diffusa e alle iniziative revansciste. La tragedia della Jugoslavia rende l'idea, in piccola scala, dei rischi che ha corso una buona parte del continente.

Mentre gli Usa rafforzavano la propria posizione di unica superpotenza e imponevano un ordine mondiale del quale erano fornitore globale di risorse di sicurezza e garanti dell'economia e del commercio, la Federazione Russa, Stato erede e al contempo residuo del potere sovietico, lottava contro il rischio di implosione. In questa fase il concetto di difesa dell'Europa si riassume nel mantenimento della stabilità dei rapporti tra Stati all'interno della comunità a guida Usa e nel contenimento ed eventuale neutralizzazione delle potenziali minacce provenienti da attori regionali in prossimità.

L'11 settembre 2001, pur senza cambiare radicalmente la struttura del sistema internazionale, ha reso evidente che le minacce nel mondo unipolare provenivano da attori statali e non statali esclusi dal sistema<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Barnett, T.P.M., *War and Peace in the twenty-first century*, London, Routledge, 2014.

In questa fase la Federazione Russa si poneva come partner strategico degli Usa e degli Stati alleati nella Guerra globale al terrore lanciata dal presidente Bush. Si tratta di una fase storica in cui gli Stati Uniti cercano, in tutti i modi, di prolungare la loro situazione di supremazia. Una condizione di *egemonia*<sup>7</sup> percepita come tale più che dagli alleati, ma da vasti strati del mondo extra-europeo. Con la fine della presidenza Bush jr., le conseguenze delle controverse politiche in Medio Oriente hanno condotto ad una crisi dell'egemonia americana ed al conseguente disimpegno dalle zone di crisi. Costante della presidenza Obama, ad esempio, è stato il sostegno al multilateralismo come fattore di condivisione delle responsabilità internazionali. Pensiamo ai negoziati per il nucleare iraniano. È ovvio che, in quel caso, gli Stati Uniti si pongono come facilitatore di un'impresa politica che vede coinvolte le maggiori potenze Cina, Russia, Unione Europea (attraverso l'Alto rappresentante) quali comuni garanti di un accordo di portata generale. Il sostegno al multipolarismo risponde anche all'esigenza di rassicurare la comunità internazionale e i grandi attori regionali che non è più intenzione degli Stati Uniti essere portatori di instabilità, ma è, come è chiaro, l'inizio del disimpegno da parte degli Stati Uniti che, dopo due presidenze "interventiste" nelle relazioni internazionali, come la presidenza Clinton e, ancora di più, la presidenza Bush jr., iniziano voler condividere l'onere della sicurezza in molte regioni e in molte situazioni di crisi<sup>8</sup>.

### *L'emergere di un contesto internazionale multipolare.*

Il contesto attuale, anche a valle del ritiro strategico degli Stati Uniti, vede una fase di transizione al multipolarismo. Un elemento, questo, foriero di cambiamenti per la vita internazionale. Si tratta di una fase in cui le relazioni internazionali vedono da un lato l'emergere di potenze continentali che, in realtà, costituiscono un sistema internazionale multipolare, competitivo perché in fase di consolidamento, in cui le grandi potenze continentali iniziano ad avere un ruolo.

Interessante da questo punto di vista l'evoluzione del ruolo della Federazione Russa, partita da una situazione di disillusione<sup>9</sup> con una fase di *diminutio* strategica e politica, culminata con la crisi degli anni Novanta e dei primi anni Duemila, che l'ha vista arretrare nel suo spazio strategico, subendo la pressione dell'Alleanza atlantica. Ma da allora, fino al 2022, essa

<sup>7</sup> Dehio, L., *Equilibrio o Egemonia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

<sup>8</sup> Gates, R. M. (2010), *Helping Others Defend Themselves: The Future of U.S. Security Assistance*, Foreign Affairs, 89, n. 3, pp. 2-6.

<sup>9</sup> Turner, S., *Russia, China and Multipolar World Order: the danger in the undefined*, Asian Perspective, 33 n. 1 (2009), pp. 159-184.

è stata capace di ricostruire e rimodernare la sua capacità militare e di agire, in reazione alla crisi degli anni 2000, nel contesto ex-sovietico (nell'*estero vicino*) sia dal punto di vista militare (con la guerra di aggressione alla Georgia), sia dal punto di vista diplomatico, con la costituzione della CSTO e della Comunità euroasiatica<sup>10</sup>, con la presenza nel Gruppo di Shanghai e nei BRICS. La Guerra in Siria determina e anche l'intervento in Libia; l'intervento di destabilizzazione in vaste aree dell'Africa<sup>11</sup> dimostra la capacità di agire anche al di fuori del suo contesto di riferimento, rinforzando le sue ambizioni di "super-potenza" e non solamente di grande potenza regionale.

Dal febbraio 2022, con la guerra di aggressione all'Ucraina (ma già con il suo intervento di destabilizzazione del 2014) la Russia segna una nuova fase nella stessa storia europea: dà, forse, il colpo finale al sistema di Helsinki che, dal 1975, ha garantito la sicurezza in Europa, ma invia un segnale chiaro in merito alle proprie ambizioni e al contesto internazionale generale.

Diversa è l'azione della Cina, che, nei fatti, dopo la crescita ininterrotta degli anni Ottanta e Novanta, nel nuovo secolo, ha intrapreso la fase del consolidamento economico e ha iniziato a dare corpo alle proprie ambizioni strategiche. Se già negli anni Novanta, assieme alla Federazione Russa, inizia – costantemente – a criticare l'impostazione unipolare del sistema internazionale dimostrandosi sicuramente più favorevole ad una struttura pluripolare della convivenza internazionale<sup>12</sup>, è dagli anni Duemila che inizia, principalmente con il *soft power*, ad entrare in diversi contesti. Sicuramente condivide con la Russia l'adesione a contesti multilaterali "alternativi" come il gruppo di Shanghai e i BRICS, ma è capace, sempre attraverso i mezzi del multilateralismo, di costruire un progetto con finalità geopolitiche come la *Belt and Road Initiative*<sup>13</sup>, coadiuvato da un tessuto diplomatico intenso che va dall'Asia all'Europa, passando per l'Africa, altresì da organizzazioni internazionali *ad hoc*, come la *Asian Infrastructure Investments Bank* (AIIB)<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Nikitin, A. (2008), *Russian Foreign Policy in the Fragmented Post-Soviet Space*, International Journal on World Peace, 25 n. 2 (2008), pp. 7–31.

<sup>11</sup> Gopaldas, R., *Will the Invasion of Ukraine Change Russia-Africa Relations?*, Carnegie Endowment for International Peace, 2023, pp. 11-15, <https://carnegieendowment.org/2023/04/26/will-invasion-of-ukraine-change-russia-africa-relations-pub-89596>; Ramani, S., *Russia and China in Africa: Prospective Partners or Asymmetric Rivals?*, South African Institute of International Affairs, 2021.

<sup>12</sup> Turner, S., *Russia, China and Multipolar World Order...*, *op. cit.*, pp. 159-184.

<sup>13</sup> Palermo, C.M. (2018), *Belt and Road Initiative, la politica estera cinese e le opportunità per l'Europa*, Il Federalista, 60 n. 1 (2018), pp. 43-50.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

In Africa, inoltre, la potenza cinese ha avviato un estensivo programma di investimenti, capace di creare conseguenze dirette nello sviluppo di tali paesi<sup>15</sup>, e una vera e propria organizzazione internazionale *ad hoc* il *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC) che, se ha come compito principale l'attività di indirizzo dei finanziamenti (e dell'influenza cinese), inizia ad avere anche compiti di natura militare, seppure legati agli approvvigionamenti e, quindi, al mercato.

Interessante è anche la linea di politica estera della Cina in relazione alla invasione russa dell'Ucraina in cui riafferma "l'intangibilità dei confini degli Stati sovrani", ma anche l'"ammissibilità delle ambizioni russe"<sup>16</sup>. Si tratta di una posizione ambigua che, se da un lato ammette implicitamente le violazioni russe (senza pur condannarle) anche per ragioni interne, non può interrompere l'alleanza con il vicino russo.

Questi sono i principali attori legati al processo di transizione verso il contesto multipolare, gli attori che maggiormente hanno un'influenza sull'Europa sotto il piano strategico che economico. Tuttavia, la stessa India, paesi asiatici, come la Malaysia e l'Indonesia, il Sudafrica e il Brasile, e i paesi del Golfo, iniziano ad assumere ruoli importanti, ciascuno secondo il proprio rango e nel proprio contesto di riferimento e a contestare il ruolo di primazia dell'Occidente nelle relazioni internazionali. Si tratta di un passaggio importante per comprendere la natura delle sfide dell'Europa nei prossimi anni.

### *l'Europa nell'era dell'insicurezza.*

Siamo, dunque, in una situazione critica per la convivenza internazionale contemporanea e, a maggior ragione, per l'Unione Europea, caratterizzata da una fase di transizione dal momento unipolare al multipolarismo, che porta con sé diverse conseguenze per la sicurezza internazionale.

Anzitutto, è evidente come il tasso di competizione tra le principali potenze costituisca un elemento centrale nella convivenza internazionale. Basti pensare alla competizione in Europa dopo il conflitto in Ucraina, alla competizione posta in essere dagli Stati Uniti e dalla Cina nel Pacifico. Una seconda conseguenza è la crescente *securitization* dei diversi contesti regionali, in ossequio anche al fenomeno della

---

<sup>15</sup> Shinn D.H., Eisenman, J., *China's Relations with Africa*, New York, Columbia University Press, 2023.

<sup>16</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis*, 2023, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202302/t20230224\\_11030713.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202302/t20230224_11030713.html).

frammentazione internazionale<sup>17</sup>. In buona sostanza, si vanno a consolidare sistemi internazionali regionali con logiche interne. Pensiamo, ad esempio, a ciò che stava accadendo in Medio Oriente fino al 7 ottobre 2023, con la costruzione di un equilibrio di potenza regionale, fondato su una “distensione” tra Arabia Saudita e Iran<sup>18</sup>, con il beneplacito di Israele il quale, con gli Accordi di Abramo<sup>19</sup> ha tentato di normalizzare le proprie relazioni con i paesi arabi. Pensiamo anche a ciò che accade nel Sud Est asiatico con la creazione di AUKUS tra Australia, Stati Uniti e Regno Unito in funzione anti-cinese.

Si tratta dunque di una situazione *in fieri* meritevole di interesse da parte degli Europei, anche in relazione alle ripercussioni che la competizione internazionale può avere sulla globalizzazione e sugli scambi internazionali, fondamentali per gli Stati membri dell’Unione europea.

Una terza conseguenza è la tendenza al riarmo degli attori. In particolare, le grandi potenze, come Cina e Federazione Russa, hanno accelerato questo processo, ma anche altre medie potenze regionali, come l’Arabia Saudita, ad esempio, hanno drasticamente aumentato le proprie capacità militari<sup>20</sup>.

Si tratta di elementi di fondo della convivenza internazionale che l’Europa, sia l’Unione che gli Stati membri, sono chiamati a valutare assieme alle crisi internazionali contemporanee, *in primis*, la crisi ucraina, ma anche le tensioni vissute dal Medio Oriente dopo il 7 ottobre 2023.

### 3. Politiche di sicurezza e di difesa comune, limiti e prospettive

L’Unione europea, dopo la sanguinosa parentesi delle guerre in Jugoslavia<sup>21</sup>, e durante la guerra in Kosovo, con la Dichiarazione di Saint-Malo afferma che è “necessario costruire un’autonoma capacità di azione e un credibile strumento militare per l’Unione Europea”<sup>22</sup>. Da allora, l’Europa è stata capace di raggiungere alcuni importanti obiettivi in tal senso. Ne citiamo solo alcuni: la costruzione dell’Agenzia Europea della Difesa (EDA), la creazione del Comitato politico e di sicurezza (PSC), l’istituzionalizzazione dell’Alto Rap-

<sup>17</sup> Clark, I., *Globalizzazione e Frammentazione*, Bologna, Il Mulino, 1991.

<sup>18</sup> Palermo, C.M., *Accordo Arabia Saudita-Iran, L’Unità Europea*, n. 2, 2023.

<sup>19</sup> Vakil, S., Quilliam, N., *The Abraham Accords and Israel-UAE normalization*, Chatham House Research Papers, 2023, <https://www.doi.org/10.55317/9781784135584>.

<sup>20</sup> Dataset SIPRI, *Rapporto SIPRI 2022*, <https://www.sipri.org/yearbook/2022>.

<sup>21</sup> Di Nolfo, E., *Storia delle Relazioni Internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

<sup>22</sup> *Dichiarazione di Saint-Malo*, 4 dicembre 1998, [https://www.cvce.eu/obj/franco\\_british\\_st\\_malo\\_declaration\\_4\\_december\\_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html](https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html).

presentante della Politica Estera e di Difesa Comune che assume, a partire dal Trattato di Lisbona, il rango di Vicepresidente della Commissione.

Nell'ambito della CSDP, fino al 2016, contiamo 37 missioni internazionali, di cui 18 in Africa, 7 nei Balcani e 10 in altre regioni, di cui le prime tre (le uniche completamente militari), hanno avuto un ruolo centrale nella stabilizzazione dei Balcani, in coerenza con gli impegni presi dall'Unione nel decennio precedente<sup>23</sup>.

Le restanti missioni hanno avuto carattere civile-militare, con preponderanza di personale civile ed hanno svolto un ruolo prezioso in relazione alle esigenze di *peace-enforcing* in aree delicate come la Somalia, la Repubblica Democratica del Congo, il Chad, la Palestina (Gaza e Cisgiordania), il Mali e la Libia. Si tratta di azioni importanti per la stabilizzazione di tali regioni, capaci di ottenere anche risultati ragguardevoli<sup>24</sup>. Importanti sono state anche le missioni sul fianco orientale dell'Unione, in Ucraina<sup>25</sup>, ad esempio, e la missione EUNAVFOR Med, a tutela dei traffici marittimi<sup>26</sup>.

Tuttavia, esse non rispondono alle complicate necessità che l'Europa è chiamata ad affrontare in questa delicata fase storica: esse si sviluppano in ossequio all'articolo 43 (1) TUE che assegna alle missioni CSDP un determinato perimetro operativo<sup>27</sup>.

Un maggiore spazio di manovra può essere concepito nell'ambito delle emergenze di natura militare stabilito dall'articolo 42 TUE, ma rimangono due limiti importanti: il primo è certamente l'unanimità, che rende (soprattutto nella prospettiva dell'allargamento a trentacinque paesi) difficile pervenire ad un accordo tra gli Stati membri; il secondo è l'aspetto del finanziamento che, stando al quadro istituzionale dell'Unione, non permette sufficiente libertà di manovra per finanziare una politica estera e di sicurezza comune rinnovata, nel quadro delle priorità che la nuova fase storica e l'epoca dell'insicurezza europea impone.

---

<sup>23</sup> Howorth, J., *The European Union's Security and Defence Policy: The Quest for Purpose*, in Hill, C., Smith, M., Vanhoonaeker, S., (eds.) *International Relations of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

<sup>24</sup> Zandee, D., Hoebeke, H., Merket, H., Meijnders, M., *The EU as a security actor in Africa*, Clingendael Monitor, 2016, [https://www.clingendael.org/pub/2015/clingendael\\_monitor\\_2016\\_en/2\\_the\\_eu\\_as\\_a\\_security\\_actor\\_in\\_africa/](https://www.clingendael.org/pub/2015/clingendael_monitor_2016_en/2_the_eu_as_a_security_actor_in_africa/).

<sup>25</sup> Rieppola, M., *The EU Advisory mission Ukraine: Normative or Strategic Objectives?*, EU Diplomacy Papers, College of Europe, 2017.

<sup>26</sup> Cfr. *Operation IRINI*, EUNAVFOR MED Website, <https://www.operationirini.eu>.

<sup>27</sup> Cfr. Art. 42.1 e 43.1 TUE cfr. Trattato sull'Unione Europea (Versione Consolidata) [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd718266da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd718266da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).



### *Dipendenza dell'UE da attori esterni.*

Come abbiamo avuto modo di analizzare nei paragrafi precedenti, l'Europa ha dovuto riconsiderare il proprio assetto strategico a causa della fine della Guerra Fredda. Una riconsiderazione che ha dovuto tenere conto anche del cambiamento di natura del sistema internazionale, da bipolare a unipolare.

In un tale quadro, l'Europa ha vissuto gli effetti delle guerre in Jugoslavia, l'emergere di minacce transnazionali nuove portate da attori non statuali, come nel caso dell'11 settembre. L'allargamento dell'Unione Europea, ma ancora di più, dell'Alleanza atlantica ha costituito l'elemento più tangibile della modificazione del contesto internazionale.

Nella NATO, le forze armate degli Stati europei già membri o degli Stati confluiti dall'organizzazione rivale, il Patto di Varsavia, si sono dovute ristrutturare per adeguare i propri standard a una serie di compiti derivanti dal nuovo scenario: sicurezza interna, antiterrorismo, *peace enforcement* e *peacekeeping*, mentre le risorse di sicurezza "pesanti" (deterrenza strategica, proiezione del potere) venivano fornite a basso prezzo dagli USA.

La difficoltà di questi ultimi in vari teatri, e l'allargamento dell'area su cui combattere la Guerra al terrore hanno portato a una svolta.

Il 2008 ha visto, dopo la crisi del sistema economico globale, una nuova amministrazione americana con l'elezione di Obama e contemporaneamente il primo intervento fuori dal proprio territorio delle forze armate russe (invasione della Georgia). Nello stesso arco temporale aumentava l'instabilità nel Nord Africa e Medio Oriente (primavera arabe) e si rafforzava la Cina come sfidante nell'area Asia Pacifico e potenzialmente come egemone globale.

L'ultima fase dell'unipolarismo ha visto, contestualmente all'emergere di Cina e Russia, l'elezione alla Casa Bianca di Donald Trump, che ha posto il disimpegno degli Stati Uniti come un punto forte del proprio programma. L'invasione dell'Ucraina ha mostrato il ritorno della guerra su scala estesa nel continente europeo e la fragilità degli apparati di sicurezza degli Europei, pensati per un sistema che era già mutato, e fortemente subordinati a quelli statunitensi.

L'Europa del 2024 si trova di fronte a due enormi sfide di sicurezza che ne determinano il destino e cambieranno gli equilibri mondiali.

La prima è il ruolo degli Stati Uniti d'America come fornitori di risorse di sicurezza a costo zero per l'Europa, con il rischio della fine della convergenza strategica tra Stati Uniti ed Europa: tanto le dichiarazioni all'inizio della campagna elettorale quanto l'esperienza della

precedente amministrazione Trump pongono in maniera concreta la diminuzione, sotto varie forme, dell'impegno statunitense nella NATO, che si tradurrebbe sia in termini di diminuzione della deterrenza, sia in una sostanziale diminuzione della capacità operativa dell'alleanza. Trump ha denunciato gli Stati "delinquenti" che si approfittano delle risorse di sicurezza della NATO, cioè degli Usa, senza sostenere oneri finanziari, umani e materiali.

Gli scenari che si aprono con un secondo mandato di Trump e l'attuazione delle sue minacce sono molteplici: possiamo ritenere plausibile una riduzione degli USA in Europa senza modifiche formali al quadro organizzativo dell'alleanza, oppure, un ritiro degli USA dalla struttura militare senza l'abbandono dell'Alleanza atlantica (sul modello del precedente del ritiro francese dalla sola organizzazione nel 1966). Da ultimo – improbabile ma non impossibile – un ritiro sostanziale e formale degli USA dalla NATO, che ne decreterebbe la fine immediata.

In qualsiasi degli scenari precedenti, il problema che si pone tanto agli Stati europei, quanto all'Unione Europea è la costruzione di un'alternativa strategica con funzioni di deterrenza e operative credibili, sia sul piano delle relazioni internazionali, sia su quello militare, convenzionale e nucleare.

La seconda sfida di sicurezza è posta dall'allarmante pressione esercitata dalla Federazione Russa nei confronti dei paesi europei confinanti, in particolare gli Stati nordici, i paesi Baltici e la Polonia. Diversi analisti hanno riscontrato l'incremento delle forze russe e la preparazione in vista di un conflitto che coinvolga gli europei e la NATO. Nello specifico la minaccia riguarda l'integrità territoriale delle repubbliche Baltiche, particolarmente svantaggiate in quanto dal fatto di essere incuneate tra la fortezza russa dell'*oblast* di Kaliningrad, la Bielorussia e la Russia stessa.

L'eventualità di un attacco sul fronte orientale è subordinata all'andamento della guerra in corso in Ucraina e all'evolversi della situazione politica negli USA, ma la Russia potrebbe rischiare e scommettere sulla frammentazione della risposta: un attacco a uno o più paesi può scatenare una reazione collettiva massiccia oppure limitata e, in caso di disinteresse statunitense, spetterebbe ai soli europei con le proprie forze reagire. Quest'ultima evenienza vedrebbe gli europei in posizione di netto svantaggio in quanto le linee di approvvigionamento sono estremamente scarse, mentre gli arsenali sono stati svuotati per armare l'Ucraina.

Si ripresenterebbero scenari già ampiamente descritti dagli auto-

ri del *Federalist* a proposito della Guerra d'Indipendenza americana, quando la percezione della minaccia era talmente diversa tra gli Stati legati dal vincolo confederale che quelli in posizione più distante dal conflitto evitavano di fornire le forze militari richieste dal Congresso continentale.

Nel caso in esame, invece, l'Unione europea si rivela una confederazione estremamente avanzata con aspetti mutuati dalle unioni federali (la moneta), ma meno coesa e organizzata dal punto di vista della difesa in quanto gli Stati sono già inquadrati in un'Alleanza difensiva con un egemone esterno e contemporaneamente rimangono estremamente gelosi della sovranità militare.

#### 4. L'industria della Difesa

L'autonomia strategica dell'UE non può prescindere da quella della propria industria della difesa, e l'inizio del più grande conflitto simmetrico su suolo europeo dalla fine della Seconda guerra mondiale ha messo a nudo l'inadeguatezza del nostro apparato militare-industriale. Basta guardare i numeri per rendersene conto: nel 2023 l'insieme di tutti gli Stati membri ha prodotto circa 500.000 munizioni d'artiglieria<sup>28</sup> (perlopiù proiettili da 155 mm), quando secondo l'International Institute for Strategic Studies<sup>29</sup> l'Ucraina nel 2024 necessiterà, a seconda dello sforzo offensivo, tra le 75.000 e le 250.000 munizioni al mese. Sono i numeri tipici di un conflitto ad alta intensità, che sono però più che sufficienti ad erodere gli stock di munizioni di un paese come la Francia “nel giro di poche settimane”, secondo la commissione parlamentare per la difesa dell'*Assemblée Nationale*<sup>30</sup>. Un tale livello d'impreparazione, che non riguarda certo solo i proiettili d'artiglieria, è frutto di una sistematica delegazione della politica di sicurezza europea agli Stati Uniti d'America. Inoltre, la fine della guerra fredda e più di vent'anni di conflitti asimmetrici hanno portato ad una modifica delle dottrine d'impiego della maggior parte dei paesi NATO: nessun contingente in

<sup>28</sup> Deutsch, A., Lopakta, J., *Inside Europe's drive to get ammunition to Ukraine as Russia advances*, <https://www.reuters.com/world/europe/inside-europes-drive-get-ammunition-ukraine-russia-advances-2024-03-06/>.

<sup>29</sup> Gady, F.-S., Kofman, N., *Making Attrition Work: A Viable Theory of Victory for Ukraine*, International Institute for Strategic Studies, <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content-migration/files/online-analysis/survival-online/2024/01/66-1-gady-and-kofman.pdf>.

<sup>30</sup> Pietralunga, C., *French military lacks ammunition for high-intensity conflict*, *Le Monde*, 23 aprile 2024, [https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2023/02/18/french-military-lacks-ammunition-for-high-intensity-conflict\\_6016329\\_5.html](https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2023/02/18/french-military-lacks-ammunition-for-high-intensity-conflict_6016329_5.html).

Afghanistan od in Iraq ha mai avuto bisogno di grandi volumi di fuoco d'artiglieria, di fronteggiare altri MBTs o di difendersi da missili *crui*se e droni. Conseguentemente, nessuno ha mai più pensato a prepararsi per un conflitto simmetrico in cui le forze in campo posseggono numeri e tecnologie paragonabili.

A completare il quadro vi è stata, e continua ad esserci, una completa avversione da parte di buona parte della classe politica europea a sviluppare una cultura della difesa, specialmente in Italia: impossibile non menzionare il caso dei primi *rendering* dei nuovi PPA (Pattugliatori Polivalenti d'Altezza), navi da guerra da 4.500 tonnellate a vuoto destinate alla Marina, che all'epoca dell'approvazione del Programma navale del 2014 includevano dei *container* della Croce Rossa sulle fiancate. Il motivo? Convincere i nostri decisori politici che fregate di seconda linea come i PPA fossero sostanzialmente uno strumento d'assistenza alla popolazione civile in caso di calamità naturali<sup>31</sup>, dotate però di capacità belliche.

Tale contesto storico e politico ci ha lasciato in eredità un'industria della difesa europea frammentata, inefficiente e vittima dei più beccheri nazionalismi. La nuova strategia per l'industria della difesa europea della Commissione EU (marzo 2024) è un ottimo punto di partenza per capire cosa non stia funzionando, e cosa vada fatto per preparare gli Stati membri a costruire una deterrenza credibile almeno dal punto di vista tecnologico e produttivo.

All'EU non manca di certo una base industriale, tutt'altro. Il problema è la cronica mancanza di cooperazione quando si tratta di sviluppare nuovi equipaggiamenti, unita alle modeste dimensioni delle aziende operanti nel settore. Nessuno tra i primi dieci produttori di sistemi d'arma al mondo è europeo<sup>32</sup> (escludendo l'inglese *BAE Systems*), e quando si tenta di fondere realtà di diversi stati membri per meglio competere con i colossi americani e cinesi, i consueti egoismi nazionali tendono quasi sempre a prevalere. Un esempio è il fallito merger tra Fincantieri e STX Europe (*Chantiers de l'Atlantique*), due dei tre più grandi cantieri navali europei: in breve, dopo aver nazionalizzato STX nel 2017 e in seguito ad estenuanti trattative, il governo francese fece comunque saltare l'accordo nel 2021 per salvare il proprio campione nazionale dalle

<sup>31</sup> Ministero della Difesa, Marina militare, *Programma navale 2014*, [https://www.marina.difesa.it/noi-siamo-la-marina/mezzi/nuoviprogetti/Pagine/programma\\_navale.aspx](https://www.marina.difesa.it/noi-siamo-la-marina/mezzi/nuoviprogetti/Pagine/programma_navale.aspx).

<sup>32</sup> Stokolm International Peace Research Institute, *The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world, 2022*, <https://www.sipri.org/visualizations/2023/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-world-2022>.

grinfie italiane<sup>33</sup>. Si perse quindi l'opportunità di creare un *player* dalle ambizioni globali, concentrando *know-how*, *assets* (come gli enormi bacini di carenaggio di STX) e capitali. Alla luce di molte di queste scelte dettate dal nazionalismo (e dalle numerose barriere burocratiche), non sorprende che in UE tra il 2021 e il 2022 solo il 18% degli investimenti in nuovo equipaggiamento siano stati di natura collaborativa<sup>34</sup>. Ancor più masochistica è la mancanza di cooperazione per sviluppare nuovi sistemi d'arma a fronte di requisiti simili: un esempio è il dualismo dei programmi GCAP<sup>35</sup> (*Global Combat Air Programme*) e FCAS<sup>36</sup> (*Future Combat Air System*). Le principali aeronautiche europee – Francia, Germania, Italia e Spagna – nei prossimi 10/15 anni dovranno sostituire i propri Eurofighter Typhoon (Italia, Germania e Spagna) e Dassault Rafale (Francia), entrambi caccia di quarta generazione avanzata, con un veicolo di sesta generazione. Sviluppare tale sistema d'arma è fondamentale per mantenere la superiorità tecnologica su Cina e Russia, ed essendo straordinariamente costoso e complesso, richiede di combinare le risorse ed il *know-how* di più paesi. In particolare, per sviluppare un caccia di sesta generazione è consigliabile avere a bordo un paese ampiamente coinvolto nel programma F-35 (unico veicolo occidentale di quinta generazione assemblato in paesi diversi dagli USA) come l'Italia, in modo da colmare più agevolmente il divario tra la quarta e la sesta generazione. Invece, Francia, Spagna e Germania hanno deciso di procedere con FCAS, mentre l'Italia partecipa a GCAP con Regno Unito e Giappone, anch'essi paesi dotati di un tesoretto di significative esperienze con veicoli di quinta generazione (F-35 e F-X giapponese). Inutile dire che i pronostici per la buona riuscita di FCAS non siano particolarmente felici.

Questa frammentazione, oltre ad un minor livello tecnologico raggiunto e alla duplicazione dei sistemi d'arma, comporta anche una produzione più contenuta rispetto alle controparti americane ed asiatiche, portando quindi ad alti costi per unità e a lunghi tempi di consegna. Questo vale per quasi tutti i sistemi d'arma e le munizioni made in EU.

<sup>33</sup> Zanon, M., *Ai cantieri di Saint-Nazaire non vogliono più gli italiani*, Il Foglio, 29 dicembre 2020, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2020/12/29/news/ai-cantieri-di-saint-nazaire-non-vogliono-piu-gli-italiani-1608837/>.

<sup>34</sup> Besch, S., *Understanding the EU's New Defense Industrial Strategy*, Carnegie Endowment for International Peace, 8 March 2024, <https://carnegieendowment.org/2024/03/08/understanding-eu-s-new-defense-industrial-strategy-pub-91937>.

<sup>35</sup> *An ambitious timetable to deliver the newest world's fighter jet*, Financial Times, <https://www.ft.com/content/aca4f3f0-f9bd-4d96-9928-febb13da6513>.

<sup>36</sup> Airbus, *Future Combat Air System (FCAS)*, <https://www.airbus.com/en/products-services/defence/multi-domain-superiority/future-combat-air-system-fcas>.

Il risultato? Tra l'inizio dell'invasione russa e giugno 2023, più del 75% degli acquisti di equipaggiamento militare da parte degli Stati membri è avvenuto al di fuori dell'UE (di cui il 63% negli Stati Uniti)<sup>37</sup>. Di questi tempi, un altro conflitto simmetrico ad alta intensità in Europa è una concreta possibilità: non stupisce quindi che un paese come la Polonia preferisca affidarsi a Stati Uniti e Sud Korea, rispetto a rischiare d'invchiarsi nelle inefficienze industriali europee.

La strategia della Commissione UE mira ad aumentare le capacità dell'industria della difesa europea attraverso investimenti, ricerca, sviluppo, produzione e approvvigionamento collaborativi all'interno dell'Unione. Secondo la strategia, gli Stati membri dovrebbero iniziare ad acquistare armi insieme, e soprattutto a farlo in Europa: entro il 2030 almeno il 50% del budget per l'acquisto d'equipaggiamento militare degli Stati membri (il 60% entro il 2035) dovrà andare a fornitori con sede nell'UE, e almeno il 40% degli acquisti dovrà avvenire in modo collaborativo<sup>38</sup>. Nel concreto, la Commissione vuole implementare un nuovo meccanismo di acquisizioni militari europee, ispirato al *Foreign Military Sales (FMS) program*<sup>39</sup>, attraverso cui Washington firma contratti direttamente con altri governi. Ovviamente il Regno Unito è escluso dell'equazione, per la gioia dei vertici di GCAP e della nostra Leonardo, che ha una forte presenza in UK.

La strategia si scontra con diversi problemi, primo tra tutti un budget risibile da 1,5 mld che dipende dalle negoziazioni tra parlamento EU e Stati membri (legato all'*European Defense Fund*); quest'ultimi, inoltre, parlano già d'ingerenze della Commissione tali da danneggiare la propria sovranità nazionale proprio su un tema delicato come la difesa. Insomma, i desiderata della Commissione paiono scontrarsi con i consueti limiti del modello intergovernativo, e l'industria della difesa europea ne continuerà a soffrire.

## 5. La Difesa: il quadro istituzionale europeo

*L'autonomia strategica.*

La difesa dell'Unione (intesa come organizzazione) e la difesa degli Stati membri insieme non fanno la difesa europea.

Nei decenni precedenti, qualsiasi iniziativa di "difesa" ideata dagli Stati e, in rari casi, portata a compimento, non era finalizzata alla

<sup>37</sup> Besch, S., *Understanding the EU's New Defense Industrial Strategy*, op. cit..

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Defense Security Cooperation Agency, *Foreign Military Sales (FMS)*, <https://www.dsca.mil/foreign-military-sales-fms>.

difesa dell'Europa bensì al contributo da apportare a un sistema in cui la sicurezza era già garantita dall'esterno. Queste iniziative, limitate nei mezzi e nelle ambizioni, sono state elaborate nel momento in cui la sicurezza generale era garantita dall'egemone unipolare; la Russia anziché competitor si poneva come partner severo ma generoso e le minacce si concretizzavano nel terrorismo e nelle crisi minori per cui l'intervento militare assumeva la forma del *peace enforcement*, *peace keeping* e polizia internazionale.

Le missioni militari all'estero degli Stati membri (segnatamente Francia, Regno Unito, Italia, Spagna) si sono svolte in maniera complementare ad altre missioni multilaterali sotto il cappello dell'Unione europea o della NATO o di altre collaborazioni multilaterali ed erano tutte finalizzate a compiti di sicurezza limitati, succedanei delle politiche estere degli Stati partecipanti. Le missioni di stabilizzazione nell'area della ex-Jugoslavia sono state tutte possibili solo in un quadro definito dall'intervento massiccio dell'attore egemone.

Tutti gli strumenti a disposizione l'Unione, teoricamente utilizzabili una volta superato lo scoglio del voto unanime del Consiglio, sono obsoleti e quantitativamente e qualitativamente insufficienti di fronte all'emergere del rischio di una guerra su vasta scala (convenzionale, ibrida e nucleare) che minaccia, in modi diversi, tanto gli Stati membri quanto la tenuta della stessa Unione.

La *European Rapid Operational Force* (EUROFOR), creata nel 1995 e dismessa nel 2012, con 12.000 effettivi, non avrebbe potuto adempiere da sola ai compiti di *peace enforcement* e *peace keeping* previsti dal mandato assegnatole, sia in termini numerici (per la missione Nato in Kosovo nel 1999 furono necessari 60.000 effettivi), sia per apporto logistico<sup>40</sup>.

I gruppi da battaglia dell'UE (*European Battlegroups*), sono stati progettati per adempiere, in prospettiva, a specifici compiti militari identificati dal Consiglio, mimando quelli che sono gli strumenti integrati dell'Alleanza Atlantica. Tuttavia questo tipo di forze in primo luogo rispondono a logiche d'impiego derivanti dall'essere forze messe a disposizione da una coalizione in un quadro di cooperazione interstatale e in secondo luogo sono vittime dell'acefalia politica e strategica dell'Unione.

Lo Stato Maggiore dell'Unione (EUMS, *Military Staff of the European Union*), creato formalmente dal Trattato di Nizza del 2003 modifi-

---

<sup>40</sup> Clementi, M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

cando precedenti strutture nate nell'alveo della'UEO (Unione dell'Europa Occidentale), imita lo stato maggiore dell'Alleanza Atlantica senza averne le dimensioni, in termini di risorse e personale impiegato, e senza la guida politica della Nato.

Paradossalmente, gli Stati europei elaborano e attuano una politica di difesa nell'ambito dell'Alleanza atlantica, di fatto non assumendosi responsabilità in quanto membri dell'Unione. Varie iniziative, in ambito NATO o multilaterale, derivano la propria forza sia dall'impegno politico volontario degli Stati partecipanti, sia dalla volontà di questi ultimi di adempiere agli impegni presi. In uno scenario in cui la minaccia arrivi a ledere le fondamenta dell'esistenza di uno Stato, è ben difficile sperare nella buona volontà degli alleati meno minacciati.

Allo stato dei fatti, gli Europei si trovano carenti in diversi settori per i quali dipendono direttamente dal proprio alleato, gli USA, e in misura minore da altri attori come gli Stati asiatici fornitori di apparecchiature elettroniche e componentistica, o dai paesi del Golfo per le forniture energetiche.

Per quanto l'Unione tenga il passo per il trasporto di merci e persone nel proprio territorio e sia dotata di *hub* importanti per il commercio mondiale, si trova drammaticamente esposta per quanto riguarda la capacità di movimentare grandi unità militari, per portarle nello scenario di operazione e per rifornirle per il tempo necessario all'espletamento della missione. Per questi compiti è fondamentale l'apporto in termini sostanziali (mezzi e infrastrutture) e organizzativo (comando) degli USA. Persino per interventi limitati su un territorio circoscritto nel cuore dell'Europa (Bosnia, Kosovo, Macedonia) le strutture degli USA sono state fondamentali per l'avvio e il completamento dell'operazione.

Un aspetto vitale per l'Europa (intesa tanto quanto Unione, mercato comune e Stati membri) è la protezione delle proprie rotte marittime di approvvigionamento e commerciali. L'esperienza dell'incidente che ha bloccato del canale di Suez nel 2021 e il problema posto dall'instabilità politica e dalla pirateria nel Mar Rosso e Corno d'Africa rendono evidente la vulnerabilità dell'economia europea legata alla dipendenza dal traffico navale.

Attualmente anche la protezione degli spazi marittimi europei è affidata agli stati membri con parziale coordinamento nel quadro della NATO. A titolo di esempio, la missione navale EUNAVFOR Aspides<sup>41</sup>, promossa dall'UE, che giustamente ritiene cruciale la tutela delle rotte marittime nel Mar Rosso, è possibile solo perché nella stessa area in-

---

<sup>41</sup> Cfr. *SEAE Aspides mission page*, <https://www.eeas.europa.eu/eeas/eunavfor-oper->



siste la missione multilaterale a guida USA, *Prosperity Guardian*, che utilizza in un quadro più ampio le stesse risorse, le stesse unità navali e lo stesso personale di quella UE.

Nel caso gli Stati Uniti d'America decidessero, in maniera unilaterale e confacente alla propria ragion di Stato, di spostare le proprie forze navali di stanza permanentemente a protezione dell'Europa, in Asia, gli Europei si troverebbero immediatamente privi di uno strumento formidabile di protezione e proiezione del potere, che non potrà essere sostituito dallo sforzo congiunto delle marine nazionali, progettate o in un'ottica di protezione dell'interesse nazionale o per l'uso in ambito multilaterale e complementare a quello dell'Alleanza atlantica.

Degli Stati europei, dopo la *Brexit*, solo uno è dotato di sottomarini nucleari strategici (4 operativi) e solo due sono dotati di portaerei. Il paragone con le diverse flotte USA e con la struttura dei gruppi da battaglia della US Navy incentrati sulle portaerei, è impietoso.

Il recente conflitto ucraino rende evidenti i punti vulnerabili per la tenuta di una comunità politica organizzata e per la vita dei propri cittadini. Infrastrutture energetiche e infrastrutture di comunicazione sono fondamentali e devono essere protette con priorità assoluta per garantire il funzionamento degli altri apparati. L'Europa già adotta politiche sottodimensionate in tempo di pace per tutelare queste risorse fondamentali e non adotta strumenti per la difesa in tempo di guerra. La difesa del territorio degli Stati è lasciata agli stessi dal trattato Ue, altri spazi, come lo spazio extra atmosferico sono lasciati a un uso civile e l'iniziativa dei singoli Stati. In questo sia l'alleato americano, sia gli sfidanti russi e cinesi mostrano più lungimiranza e, in un contesto che vede forzatamente la militarizzazione dello spazio, cercano di adottare strumenti adeguati.

Gli europei sono irrilevanti nella dimensione militare del comando, del controllo e *intelligence* (C3I), per la quale gli Stati Uniti hanno investito in maniera massiccia negli ultimi 25 anni. Ad oggi, i centri di intercettazione, di controllo satellitare, le stesse reti satellitari sono appannaggio degli Stati Uniti, eventualmente in collaborazione con propri alleati (Gran Bretagna, Australia). Mancano anche strutture europee autonome per la raccolta e l'elaborazione dei dati, senza contare la frammentazione dell'*intelligence* tra le varie componenti nazionali.

Gli scenari di guerra contemporanea ad alto tasso di digitalizzazione e automazione sono particolarmente sfavorevoli agli europei che rimangono sguarniti in questo settore.

*La necessità di una riforma istituzionale.*

Il tempo e il contesto internazionale giocano a sfavore degli Europei. In caso di una crisi importante, gli unici strumenti su cui fare affidamento sono quelli tradizionali degli Stati membri e del loro sistema di alleanze, in quanto i poteri e le risorse di difesa sono pienamente in mano agli Stati, con tutti i limiti che questo comporta.

La creazione di strumenti alternativi richiede un cambiamento dell'assetto istituzionale dell'Unione, parziale o complessivo.

Anche la proposta minimale del "28° esercito" avanzata dal gruppo parlamentare tedesco dell'SPD (rimasta poi lettera morta), che prevedeva la creazione di uno strumento militare limitato, indipendente da quello degli Stati e sottoposto agli ordini di Commissione e Consiglio sotto il controllo del Parlamento europeo, era comunque subordinato a una modifica dei Trattati.

Il tema che si pone per fornire una risposta a tutte le sfide poste alla sicurezza collettiva del continente, è quindi quello istituzionale, senza il quale qualunque soluzione proposta sarà sottoposta a limitazioni insormontabili.

Paradossalmente, anziché creare subito un "Esercito Europeo" parallelo a quelli degli Stati, ma privo di direzione politica e finanziamento proprio, un'Unione europea dotata di strumenti federali quali un governo con responsabilità politica e la leva fiscale potrebbe guidare in maniera efficiente le forze armate dei 27 Stati membri, durante la fase transitoria verso la costruzione di un sistema di difesa unificato.

Come è ovvio, la strutturazione nel dettaglio di un'ipotetica difesa europea esula dai compiti di questo testo, pertanto, in quanto legato a doppio filo con la riforma dei Trattati e con i nodi già emersi in occasione del rapporto finale della Conferenza sul futuro dell'Europa, il tema della difesa deve entrare nel dibattito della futura Convenzione previste dall'articolo 48 del TEU.

## **Conclusioni**

Il quadro politico che l'Unione si trova ad affrontare è quello della insicurezza europea e si trova nell'urgenza, oggi più che in altri contesti, di provvedere autonomamente alla propria sicurezza.

Permangono la guerra in Ucraina, con l'esigenza di sostenere politicamente e militarmente lo sforzo ucraino, nonché le conseguenze di altre crisi, a partire dalle tensioni in Medio Oriente e nel Golfo di Aden. Le difficoltà, tuttavia, non insistono solo sulla valutazione del contesto

regionale, ma sulle capacità tecniche dell'Unione Europea e dei singoli Stati membri nel campo della Difesa.

I nazionalismi, e gli interessi di bandiera hanno condizionato le capacità militari dell'Unione Europea e creato notevoli limiti all'interoperabilità dei sistemi d'arma. Sebbene l'Unione si sia dotata di strumenti in potenza utili come il EDF<sup>42</sup>, la propensione allo sviluppo congiunto di tecnologie militari è stata largamente inferiore alle aspettative ponendo gli Stati europei in una posizione di straordinaria debolezza, non solo nell'ambito della convivenza internazionale, ma anche nell'ambito delle sfide regionali, a cominciare dalla sopravvivenza dell'Ucraina per finire alla sicurezza delle catene di approvvigionamento.

Altro tema aperto è quello della deterrenza: la fine del contesto di sicurezza legato ai trattati di disarmo e il conflitto in corso con una potenza nucleare ripropongono il problema della dell'autonomia strategica e della deterrenza. Con la *Brexit*, la Francia rimane l'unico Stato membro dell'Unione dotato di capacità nucleare propria, mentre altri partecipano ai programmi di *nuclear sharing* con gli USA. A oggi gli scenari che si aprono impongono una riflessione su una deterrenza autonoma europeo e sul controllo sovrano di un tale dispositivo.

Le riforme istituzionali necessarie per consentire all'Unione di dotarsi di strumenti di sicurezza credibili, esulano dal coordinamento intergovernativo o dal metodo comunitario in quanto vanno a toccare i nodi della sovranità, segnatamente la legittimità, il potere coercitivo, il potere fiscale che sono le fondamenta della statualità. Per raggiungere tale obiettivo, è indispensabile andare verso un cambiamento dei Trattati che tenga conto dei nodi posti dal nuovo nascente contesto internazionale e della necessità di fornire una guida politica alla politica di sicurezza e di difesa comune, soprattutto oggi in cui le certezze sia della Guerra fredda, sia dell'era dell'unipolarismo americano sono venute meno.

---

<sup>42</sup> *European Defense Fund.*

# Interventi

---

## **GIORGIO NAPOLITANO E IL PARLAMENTO EUROPEO NELLA CONVENZIONE EUROPEA DEL 2002-2003\***

Grazie dell'invito a questo Convegno che mi permetterà di ricordare brevemente il contributo di Giorgio Napolitano e del Parlamento europeo alla Convenzione europea del 2002-2003 che ha redatto il progetto di Trattato costituzionale poi firmato a Roma il 29 Ottobre 2004.

Due parole prima di tutto sui rapporti tra Giorgio Napolitano e Altiero Spinelli in quanto ho avuto la fortuna di conoscere entrambi. L'ammirazione di Giorgio Napolitano per Altiero Spinelli e la sua adesione ai valori del progetto di integrazione europea non è stata mai di tipo fideistico o sentimentale. È sempre stata al contrario un'adesione di tipo razionale analoga a quella che praticò lo stesso Spinelli quando scelse di criticare la dottrina comunista e di uscire dal PCI perché in contrasto con i suoi valori e la sua libertà di pensiero. Giorgio Napolitano è rimasto in seno al partito comunista ma ha compiuto un percorso analogo a quello di Spinelli che lo ha portato a riconoscere i valori fondanti di libertà e di civiltà della storia d'Europa e di un progetto di integrazione di tipo federale quale percorse lo stesso Spinelli. Mi piace pensare che l'ammirazione politica e personale di Giorgio Napolitano per Altiero era dovuta anche al fatto che Altiero Spinelli non ha mai assunto, contrariamente ad altri ex-comunisti, atteggiamenti viscerali

---

\*Intervento al convegno *Giorgio Napolitano e la democrazia parlamentare europea. Visioni e testimonianze*, organizzato dal Movimento europeo Italia a Roma, presso il Senato, giovedì 22 febbraio 2024. La registrazione del convegno è disponibile su: <https://www.radioradicale.it/scheda/721484/giorgio-napolitano-e-la-democrazia-parlamentare-europea-visioni-e-testimonianze>, dal minuto 2h 56'.

L'autore è stato Rappresentante supplente della Commissione europea nella Convenzione del 2002/2003.

anticomunisti ma è rimasto fedele ai valori di solidarietà e di difesa dei diritti sociali propri del socialismo europeo.

Altri oratori hanno già ricordato che Giorgio Napolitano partecipò di fatto ai lavori della Convenzione europea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, inviando messaggi personali e documenti informali, aderendo alle iniziative per dotare l'Unione europea di una Costituzione o di un testo di natura costituzionale, pur non essendo membro della delegazione del Parlamento europeo. In modo sintetico, Giorgio Napolitano ha contribuito insieme ad altri parlamentari come Alain Lamassoure, Andrew Duff, Mendes de Vigo ed altri, alla difesa del metodo comunitario e al contempo costituente che ha caratterizzato l'azione dei parlamentari europei.

Ricordo brevemente alcuni risultati:

1) l'estensione delle competenze dell'Unione europea alla cooperazione giudiziaria e alle nuove competenze dette di sostegno opponendosi con i membri della delegazione parlamentare ai tentativi in particolare dei membri britannici tendenti a ridurre le competenze dell'UE;

2) la preservazione del diritto d'iniziativa legislativa della Commissione europea in cambio di una programmazione legislativa annuale e pluriennale che permettesse al Parlamento europeo di pronunciarsi sul programma legislativo della Commissione (vedere l'art. 17 del Trattato);

3) il mantenimento delle competenze esecutive della Commissione europea purché l'adozione dei cosiddetti decreti delegati che modificavano leggi europee preesistenti fosse sottoposta all'accordo tacito o espresso del Parlamento europeo;

4) l'opposizione ad una "seconda" Camera legislativa dei Parlamenti nazionali – chiesta in particolare dai rappresentanti britannici – in cambio della creazione di una procedura di controllo del principio di sussidiarietà come proposta da Mendes de Vigo nel gruppo di lavoro sui parlamenti nazionali.

Purtroppo, la Convenzione europea – che aveva iniziato i suoi lavori in modo innovativo e sostanzialmente costituente – ha conosciuto verso la fine dei suoi lavori una svolta di carattere intergovernativo che l'hanno trasformata in una vera e propria Conferenza intergovernativa. Mi limito a ricordare lo scambio tipico di una Conferenza intergovernativa tra la creazione di un Presidente permanente del Consiglio europeo chiesta dai grandi Stati membri con la riduzione del numero dei Commissari europei purché scelti a rotazione tra tutti gli Stati membri

reclamata dai piccoli Stati membri. Inoltre, nelle due ultime sessioni della Convenzione, la maggioranza dei membri della Convenzione favorevole all'estensione del voto a maggioranza ai settori della politica estera, della fiscalità, di una parte della politica sociale e alla revisione futura di alcune disposizioni del Trattato fu contrastata e sconfitta dalla richiesta dei membri francesi e tedeschi della Convenzione di introdurre il voto all'unanimità sia per la fissazione delle quote dei migranti (richiesta tedesca) che per la conclusione di accordi commerciali che possano portare pregiudizio alla diversità culturale (richiesta francese).

Qualora venisse convocata una nuova Convenzione sulla revisione del Trattato di Lisbona, occorrerà evitare ad ogni costo che il metodo innovativo e sostanzialmente costituente che prevalse all'inizio dei lavori della Convenzione giscardiana sia rimpiazzato dalla natura di Conferenza intergovernativa intervenuta alla fine dei lavori della stessa Convenzione.

*Paolo Ponzano*

# I Documenti

---

## **IL PARLAMENTO APRE LA PROCEDURA DI RIFORMA DEI TRATTATI: IL SIGNIFICATO DEL VOTO E LE PRIORITA' PER L'EUROPA\***

Lo scorso 22 novembre il Parlamento europeo ha approvato il Rapporto sulle proposte di modifica dei Trattati redatta dai membri del Gruppo Spinelli Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund e Helmut Scholz. Il testo ha ricevuto 291 voti favorevoli, 274 contrari e 44 astensioni

È stata così attivata formalmente la procedura di revisione ex art. 48 TUE. Già nei prossimi giorni il Consiglio invierà al Consiglio europeo la richiesta di modifica con allegato il progetto dettagliato di emendamenti ai Trattati. Il Consiglio europeo dovrà dunque decidere a maggioranza semplice (14 governi su 27) se convocare una Convenzione che inizi a negoziare la riforma dell'Unione con i rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, della Commissione e del Parlamento europeo.

L'approvazione del rapporto crea un'importantissima opportunità per la battaglia federalista nonostante alcuni rilevanti modifiche che il testo ha ricevuto durante la fase di approvazione in plenaria.

### **Il progetto di riforma dei Trattati: il testo definitivo approvato dal Parlamento**

*Il nuovo equilibrio istituzionale.*

Il documento finale approvato dal Parlamento europeo conferma molti dei contenuti del testo elaborato inizialmente in Commissione AFCCO.

---

\* Questo testo è stato pubblicato nel 2023 nella collana dei *Quaderni federalisti*, editi a cura dell'Unione europea dei federalisti e del Movimento federalista europeo e come *Lettera europea* n. 76.

Il progetto di riforma dei Trattati prevede innanzitutto la creazione di un nuovo equilibrio istituzionale attraverso un importante rafforzamento del Parlamento europeo, il quale acquisterà un ruolo di co-decisore in molte questioni chiave, dalla politica estera alla politica di difesa, dalla cooperazione penale al coordinamento delle politiche economiche e sociali degli Stati membri, dall'autorizzazione di negoziati internazionali all'adozione del quadro finanziario pluriennale. Parallelamente, il Consiglio non potrà (quasi) più prendere decisioni all'unanimità. Come regola generale, esso dovrà esprimersi a maggioranza qualificata (cosiddetta "doppia maggioranza") e solo in alcuni casi a maggioranza semplice o a maggioranza qualificata rafforzata. Evidentemente queste proposte mirano ad avvicinare l'Unione europea ad un *modello bicamerale*, in cui i rappresentanti dei cittadini europei e quelli degli Stati membri decidono insieme sulle politiche dell'organizzazione.

In secondo luogo, viene confermata la riforma della procedura di elezione della Commissione (da rinomarsi "Esecutivo"), la quale vedrà inizialmente il Parlamento proporre un candidato al ruolo di Presidente (dell'Unione) e solo dopo il Consiglio europeo esprimere il suo consenso a maggioranza semplice. Si vuole in questo modo rafforzare la procedura degli *Spitzenkandidaten* ed escludere dei veti *a priori* da parte degli Stati membri sulla scelta del futuro Presidente. Quanto ai candidati Commissari (da rinominarsi "Segretari"), essi verranno scelti dal Presidente e quindi eletti dal Parlamento, senza un coinvolgimento *a priori* dei governi nazionali, come avviene attualmente. Il Consiglio europeo procederà a nominare la Commissione/Esecutivo in blocco solo alla fine attraverso un voto a maggioranza semplice. Queste modifiche intendono rafforzare l'adesione dell'Unione al modello di *democrazia parlamentare*. Ciò è confermato dall'abbassamento della maggioranza necessaria per il voto di censura (sfiducia) della Commissione/Esecutivo da parte del Parlamento che dai due terzi attuali passerà alla maggioranza assoluta. In questo modo verrà rafforzato il controllo politico del Parlamento sull'intera Commissione/Esecutivo e sui singoli Commissari/Segretari. A sua volta sarà il Presidente dell'Unione (cioè il Presidente della Commissione/Esecutivo) a guidare il Consiglio europeo onde ottenere, auspicabilmente, una migliore sintesi rispetto alle diverse priorità nazionali.

Infine, il Parlamento europeo verrà ulteriormente rafforzato acquistando delle funzioni che in precedenza erano esercitate principalmente



dalla Commissione: è il caso dell'*iniziativa legislativa* e dell'attivazione della procedura di infrazione davanti alla Corte di giustizia nei confronti degli Stati membri che violano il diritto UE.

#### *L'aumento delle competenze.*

Il progetto approvato dal Parlamento chiede un'importante estensione delle competenze dell'Unione europea: formalmente la *politica estera e di sicurezza comune* diventeranno competenze concorrenti, a cui si aggiungono la *salute, l'industria e l'educazione*. Sarà inoltre possibile estendere più facilmente la giurisdizione della Procura europea su *nuovi tipi di reato* di rilevanza transnazionale. Per quanto riguarda la politica ambientale viene rafforzato il ruolo dell'Unione nella *lotta ai cambiamenti climatici* attraverso nuovi riferimenti specifici tra gli obiettivi dell'organizzazione ex art. 3 TUE e l'introduzione di una competenza esclusiva a stipulare accordi su questo tema.

#### *Una supervisione più efficace dell'Unione sulla violazione dei valori.*

La procedura di infrazione ex art. 7 TUE per *violazione dei valori* dell'Unione, già attivata senza successo nei confronti della Polonia e dell'Ungheria a causa dell'inerzia di molti governi, verrà profondamente trasformata. Innanzitutto, la sua attivazione prevederà la maggioranza qualificata e non più l'unanimità. Cosa ancora più importante, il *controllo* non avrà più una natura politica, bensì giudiziaria, essendo la *Corte di giustizia* incaricata di decidere se esiste in effetti una violazione dei valori. Il Consiglio potrà quindi applicare sanzioni, inclusa la sospensione dei fondi europei, a maggioranza qualificata.

#### *L'approvazione della riforma a maggioranza.*

Uno dei punti più importanti per il successo del progetto è che il Trattato di riforma, nelle richieste del Parlamento, richiederà solo *4/5 delle ratifiche* per entrare in vigore. Viene quindi chiesto con forza che la revisione dei Trattati venga adottata a maggioranza degli Stati membri, al fine di *superare la "dittatura" della minoranza* imposta dalla regola dell'unanimità che in passato ha paralizzato le ambizioni dei Paesi più aperti ad una maggiore integrazione. Vengono così poste le basi per una *rottura del quadro "confederale"* in cui si trova oggi bloccata l'Unione europea e la possibilità che gli Stati membri possano riorganizzarsi in diversi cerchi di integrazione con al centro, auspicabilmente, un nucleo federale.

## **L'indebolimento della proposta rispetto al progetto iniziale approvato dalla Commissione AFCO**

La soddisfazione per l'attivazione della procedura di modifica dei Trattati non deve nascondere la frustrazione per alcuni importanti indebolimenti che il progetto ha subito durante la fase di approvazione in plenaria. A causa di veti e ricatti da parte di alcuni gruppi politici, il testo finale, così come emendato dal Parlamento, è stato privato di alcune importanti richieste di riforma inizialmente avanzate dalla Commissione AFCO.

L'indebolimento più importante riguarda la cancellazione dell'emendamento che avrebbe dotato l'Unione di una propria capacità fiscale autonoma. L'art. 311 TFUE sulla modifica del quadro delle risorse proprie del bilancio UE mantiene infatti la regola dell'unanimità in Consiglio ed una successiva approvazione da parte di tutti gli Stati membri secondo le loro procedure interne. In questo modo non sarà possibile per l'Unione dotarsi facilmente di nuovo debito comune, né di nuove entrate stabili per il suo bilancio, potendo ogni governo (ed ogni parlamento nazionale) esercitare un veto. La gravità di questa rinuncia è dovuta all'importanza sistematica che lo sviluppo della capacità fiscale ha nella creazione degli Stati federali, dal momento che il potere di raccogliere risorse serve a finanziare le politiche dell'organizzazione in modo autonomo. In altre parole, la competenza fiscale è funzionale alla *Kompetenz-Kompetenz* e dunque alla capacità dell'Unione di auto-determinarsi, svincolandosi dal controllo degli Stati membri.

Un secondo grave indebolimento riguarda la cancellazione di ogni riferimento nella proposta al referendum pan-europeo. Sarebbe stato questo uno strumento importante non solo per permettere ai cittadini di prendere direttamente decisioni vincolanti per lo sviluppo delle politiche dell'Unione, ma anche per approvare una futura riforma dei Trattati a maggioranza attraverso una legittimazione popolare a livello europeo.

## **Perché il voto del Parlamento europeo apre comunque una finestra di opportunità per la battaglia per un'Europa federale**

Con il voto del 22 novembre si è conclusa con successo una prima fase del processo di riforma dell'Unione. Il Parlamento europeo è riuscito a raccogliere il testimone della Conferenza sul futuro dell'Europa e ad avanzare un'ambiziosa proposta di riforma dei Trattati recependo gran parte delle proposte dei cittadini, incluse quelle dei federalisti

europei. Certo, la svolta federale contenuta nel progetto dovrà essere meglio definita, soprattutto a causa della cancellazione *in extremis* della richiesta di una capacità fiscale dell'Unione. Tuttavia, la riforma avanzata dal Parlamento mira chiaramente a dotare l'Unione di una maggiore sovranità e democraticità.

Alla luce delle importanti trasformazioni che il progetto di riforma implicherebbe, è importante allora riflettere sulle ragioni per cui il testo ha ricevuto in plenaria il supporto di una maggioranza meno ampia di quella che si era manifestata in Commissione AFCO. In gran parte la ragione è dovuta al fatto che le forze politiche si sono divise a causa della volontà di inserire nel rapporto temi politici divisivi, dando così maggiore importanza al posizionamento ideologico rispetto alla costruzione degli strumenti istituzionali che sono condizione necessaria per poter condurre le politiche. La corretta valutazione delle priorità rispetto alla battaglia per costruire un'Europa capace di agire e più democratica dovrebbe essere recepita da tutte le forze pro-europee, che sono chiamate innanzitutto a comprendere la necessità di unirsi nel comune obiettivo del rafforzamento della casa comune, piuttosto che dividersi su temi identitari prima di aver creato gli strumenti per poter davvero condurre a livello europeo quelle battaglie in cui credono. Questo sforzo è reso ancor più necessario dal fatto che, essendo ormai palese la posta in gioco, cioè la possibilità di riformare i trattati in chiave federale da una maggioranza di Paesi, le forze euroscettiche e quelle sostanzialmente favorevoli allo *status quo* si sono mosse in modo unitario. Il loro timore è anche, allo stesso tempo, la speranza dei federalisti: l'apertura del cantiere sulla revisione dei Trattati europei potrebbe mettere in moto un processo in grado di far saltare gli attuali equilibri politici e giuridici che regolano l'Unione e polarizzare i governi e le forze politiche tra coloro favorevoli ad un salto federale e quelli contrari.

Anche l'indebolimento del testo non dovrebbe essere percepito come una sconfitta definitiva o un errore irreparabile in grado di inficiare il significato del voto del Parlamento europeo. Sono tre, infatti, le eredità più importanti del lavoro parlamentare conclusosi lo scorso 22 novembre:

- la procedura di revisione dei Trattati è stata formalmente attivata: gli Stati saranno pertanto costretti ad esprimersi in prima persona sulle proposte del Parlamento e sull'esigenza di far avanzare l'integrazione europea;
- il Parlamento europeo ha affermato con forza l'esigenza di una riforma dei Trattati a maggioranza e dunque di un superamento dell'attuale quadro giuridico fondato sull'unanimità;

- la proposta di revisione dei Trattati va nella direzione di una maggiore sovranità europea su temi decisivi; se la riforma porterà effettivamente alla creazione di una federazione europea dipenderà essenzialmente dall'esito dei negoziati e soprattutto dalla capacità degli Stati partecipanti di dotare la futura Unione di una sua capacità fiscale.

Le forze favorevoli alla riforma devono ora fare pressione sui governi affinché non soffochino sul nascere la possibilità di aprire la Convenzione. Il voto in Consiglio europeo sulla convocazione della Convenzione è in effetti l'ultimo passaggio regolato dalle regole "confederali" dei Trattati esistenti: una volta aperta la Convenzione sarà più facile arrivare ad un'auspicabile rottura del quadro giuridico esistente e a permettere agli Stati più ambiziosi di portare avanti il progetto di trasformazione dell'Unione disegnato dalla Commissione AFCO.

*30 novembre 2023*

*Luca Lionello*

# PERCHÉ ABBIAMO BISOGNO DI UNA CONVENZIONE PER MODIFICARE I TRATTATI\*

## 1. Introduzione

Le crisi degli ultimi anni, e in particolare l'aggressione della Russia all'Ucraina e l'attuale tentativo a livello mondiale di imporre un modello autocratico che svuota di contenuto le conquiste della democrazia, hanno posto con forza la questione di una profonda riforma dell'Unione, resa ancora più urgente dalla necessità ormai improrogabile di un allargamento a nuovi Stati membri. La consapevolezza della necessità di una riforma dell'Unione europea per renderla capace di affrontare efficacemente le sfide attuali, di diventare un elemento di equilibrio sulla scena internazionale e di garantire beni pubblici ai suoi cittadini è emersa anche dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa.

La proposta di riforma dei Trattati<sup>1</sup> approvata dal Parlamento europeo lo scorso novembre ha ripreso le conclusioni della Conferenza e le ha tradotte in proposte di modifica delle disposizioni dei Trattati. Si tratta di una proposta di revisione complessiva e di ampia portata che mira ad aprire la procedura di revisione ordinaria prevista dall'articolo 48 del TUE e quindi a convocare una Convenzione a tale scopo.

L'obiettivo di questo documento è quello di evidenziare che le riforme di cui l'Unione europea ha bisogno per poter agire efficacemente nei settori in cui sono necessarie politiche comuni possono essere realizzate solo attraverso la convocazione di una Convenzione, come previsto dalla procedura di revisione ordinaria, e non attraverso altri strumenti previsti dai Trattati. Né le procedure di revisione semplificate di cui all'articolo 48, paragrafi 6 e 7, del TUE, né la possibilità (prevista dall'articolo 49 del TUE) di stabilire adattamenti dei Trattati in occasione dell'adesione di nuovi Stati membri sono in effetti strade percorribili per la riforma profonda e complessiva che è oggi necessaria.

---

\* Si tratta del memorandum inviato dall'Unione europea dei federalisti (UEF) alla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, ai membri del Parlamento europeo e ai 27 governi nazionali.

<sup>1</sup> P9\_TA(2023)0427, Proposte del Parlamento europeo per la modifica dei Trattati. Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sulle proposte del Parlamento europeo per la modifica dei Trattati (2022/2051(INL)).

## 2. Le riforme di cui l'Unione europea ha bisogno

Per affrontare con successo le sfide della sicurezza, della competenza tecnologica ed economica globale, dei costi della transizione ecologica e digitale, delle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione, dei flussi migratori, della salute e dell'istruzione, sono necessarie politiche europee efficaci che, per essere realizzate, richiedono alcuni cambiamenti nel funzionamento dell'UE. Questi cambiamenti riguardano i meccanismi decisionali dell'Unione, le competenze che devono essere condivise anche a livello europeo e gli strumenti per esercitarle. Inoltre, c'è il problema del rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

### 2.1 *Il superamento dell'unanimità e il coinvolgimento del Parlamento europeo per rendere l'Unione europea più efficiente e democratica.*

L'unanimità in Consiglio si applica ancora in molti settori chiave di competenza dell'Unione europea, soprattutto nel campo della politica estera e di sicurezza e della difesa, nonché della politica fiscale e del finanziamento dell'Unione.

Questa regola decisionale non è né efficiente né democratica, né ora né nella prospettiva di un prossimo allargamento. La necessità di raggiungere un accordo tra 27 – e potenzialmente più di 30 – rappresentanti di governi nazionali democraticamente legittimati, responsabili nei confronti di un elettorato nazionale, fa sì che le decisioni siano il risultato di un compromesso al ribasso tra interessi nazionali in conflitto e rischia di paralizzare la capacità decisionale dell'Unione. La natura intergovernativa del processo decisionale, dunque, non consente l'emergere di un interesse superiore dei cittadini europei incarnato dal Parlamento europeo. Inoltre, non permette una decisione rapida, poiché il compromesso unanime, per definizione, è il frutto di lunghi negoziati. Infine, un singolo Stato, che rappresenta anche una piccola minoranza di cittadini europei, può impedire qualsiasi decisione.

Per questi motivi, non solo l'unanimità dovrebbe essere superata in tutti i settori di competenza dell'Unione europea, ma il Parlamento europeo dovrebbe essere pienamente coinvolto nel processo decisionale<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Si veda, tra gli altri, P. Bursens, *Recalibration of Executive-Legislative Relations in the European Union. Strategie ispirate al trilemma della democrazia, della sovranità e dell'integrazione*, in D. Fromage, A. Herranz-Surrallies (a cura di), *Executive and Legislative (Im)balance in the European Union*, London, Hart Pub Ltd., 2020, pp. 19 ss.; G. Rossolillo, *Abolishing the Power of Veto. Voting System Reform in the Council and European Council*, *Il Federalista*, 43, n. 1 (2021), p. 63, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/i-documenti/2518-abolire-il-diritto-di-veto-la-riforma-del-sistema-di-voto-nel-consiglio-e-nel-consiglio-europeo>.

## 2.2. *L'attribuzione all'Unione delle competenze e delle risorse necessarie per fornire beni pubblici.*

Per far sì che l'Unione eserciti effettivamente le proprie competenze, investa e fornisca beni pubblici che gli Stati membri non sono più in grado di assicurare, è necessario rafforzare le sue competenze in settori quali l'ambiente, la fiscalità, la difesa, la sanità, la politica industriale, la politica sociale e l'energia; l'Unione ha inoltre bisogno di un bilancio di dimensioni adeguate e della capacità di decidere autonomamente e democraticamente sulle proprie risorse.

Ciò implica che la decisione sulle entrate dell'UE sia presa con la piena partecipazione del Parlamento europeo attraverso una procedura legislativa ordinaria, senza la ratifica degli Stati membri.

Il rafforzamento delle competenze dell'Unione europea e la possibilità di raccogliere entrate in modo autonomo sono necessari non solo per la fornitura di beni pubblici interni, ma anche per la sicurezza esterna dell'Unione. Una difesa europea, come dimostrano i recenti eventi, è necessaria. Ma un esercito europeo e una politica di sicurezza comune richiedono risorse, una politica estera comune, lo sviluppo di una politica industriale europea e la creazione di un governo in grado di prendere decisioni in questo settore<sup>3</sup>.

## 2.3. *Il rafforzamento dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.*

Se l'Unione Europea vuole svolgere un ruolo di difesa del valore della democrazia a livello globale, deve innanzitutto rappresentare un esempio di democrazia al suo interno. Pertanto, il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali deve essere garantito in tutti gli Stati membri, introducendo procedure che sottraggano la procedura dell'articolo 7 del TUE ai meccanismi intergovernativi basati sull'unanimità e conferiscano poteri alla Corte di giustizia.

## 2.4. *Osservazioni conclusive*

Le riforme sopra descritte fanno parte di un pacchetto coerente di ristrutturazione del funzionamento dell'Unione europea. Non devono quindi essere considerate in modo isolato<sup>4</sup> ma piuttosto nel contesto di

<sup>3</sup> Negli anni Cinquanta, l'impossibilità di creare un esercito senza una struttura politica e un governo che lo controllasse aveva portato al Trattato del 1953 che istituiva la Comunità politica europea, che si affiancava al Trattato che istituiva la Comunità europea di difesa.

<sup>4</sup> Cfr. T. Gierich, *How to Reconcile the Forces of Enlargement and Consolidation in "an Ever Closer Union"* (Come conciliare le forze dell'allargamento e del consolidamento in un'Unione sempre più stretta), in T. Gierich, D.C. Schmitt, Z. Zeitmann (eds.),

una ridefinizione del modo di operare dell'Unione, volta a consentirle di assumere una forma politica e il potere di affrontare le sfide sempre più pressanti che minacciano lo stesso processo di integrazione.

Affrontare solo alcuni degli aspetti citati e rifiutare di considerare la necessità di una riforma globale dell'Unione significherebbe lasciare irrisolti problemi cruciali del nostro continente e rinunciare a creare un'Unione europea capace di dare voce e proteggere i diritti dei suoi cittadini.

### 3. Come rivedere i Trattati: la necessità di una Convenzione

#### 3.1 *Perché il ricorso alle procedure di revisione semplificate non è praticabile.*

Il dibattito sul margine di manovra lasciato agli Stati membri nella scelta delle modalità di revisione dei Trattati risale ai primi anni del processo di integrazione europea. Già negli anni Sessanta era stata presa in considerazione la possibilità per gli Stati membri di modificare i Trattati attraverso un accordo internazionale al di fuori del quadro dei Trattati istitutivi della CECA e della CEE<sup>5</sup>. Su questo punto la Corte di giustizia si è pronunciata nella causa *Defrenne*<sup>6</sup> nella quale, in merito alla possibilità che una risoluzione adottata dagli Stati membri potesse modificare il testo dell'articolo 119 del TCE sulla parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici, ha chiaramente affermato che “la risoluzione degli Stati membri del 30 dicembre 1961 [...] non poteva modificare il termine stabilito dal trattato. Il trattato non può infatti essere modificato – salvo restando le disposizioni specifiche – se non mediante una revisione da effettuarsi ai sensi dell'art. 236 [ora articolo 48 TUE]”.

Come è stato notato<sup>7</sup>, la regola stabilita nella sentenza *Defrenne* è stata tacitamente accettata dagli Stati membri, che hanno sempre seguito le procedure previste dai Trattati quando li hanno modificati.

Se, secondo la Corte, gli Stati membri, aderendo all'Unione, si sono privati della possibilità di modificare i Trattati istitutivi con strumenti propri del diritto internazionale, l'impossibilità di decidere a propria

---

*Flexibility in the EU and Beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden, Bloomsbury Publishing, 2017, pp. 17 ss., p. 24.

<sup>5</sup> Cfr. H.J. Lambers, *Les clauses de révision des Traités instituant les Communautés Européennes*, *Annuaire français de droit international*, 7 (1961), pp. 583 ss. e pp. 601 ss. e gli autori ivi citati.

<sup>6</sup> Causa 43/75, *Defrenne*, [1976].

<sup>7</sup> B. de Witte, T. Beukers, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order*, *Common Market Law Review*, 50 (2013), p. 826.



discrezione quale procedura utilizzare per modificare i Trattati vale *a maggior ragione* quando sono i Trattati stessi a mettere a disposizione degli Stati membri diverse procedure di revisione. È questo il caso dell'attuale testo dei Trattati, che prevede una procedura di revisione ordinaria e due procedure di revisione semplificate<sup>8</sup>. La ratio della previsione di diversi tipi di revisione risiede proprio nel fatto che essi hanno diversi ambiti di applicazione e seguono procedure modellate sul tipo di modifiche che possono essere apportate ai Trattati<sup>9</sup>. Altrimenti, i Trattati avrebbero previsto un'unica procedura di revisione.

In particolare, poiché il ricorso alle procedure di revisione semplificate è limitato alle ipotesi descritte esplicitamente nell'articolo 48, paragrafi 6 e 7, del TUE, che rappresentano quindi delle eccezioni alla procedura generale (quella ordinaria), le disposizioni relative alle procedure di revisione semplificate devono essere interpretate in modo restrittivo<sup>10</sup> e applicate solo nelle ipotesi ivi previste.

### 3.1.1. I limiti della procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48, paragrafo 6.

Nell'unica occasione in cui la Corte ha potuto pronunciarsi sull'uso di una procedura di revisione semplificata, la sentenza *Pringle*<sup>11</sup>, questa rigida delimitazione tra l'ambito di applicazione delle diverse procedure di revisione è stata confermata. Infatti, la Corte ha valutato attentamente se la modifica dell'articolo 136 TFUE per consentire l'istituzione di un Meccanismo europeo di stabilità fosse validamente basata sull'articolo 48 paragrafo 6 TUE, il cui ambito di applicazione è limitato a "progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione". E ha concluso che, poiché la modifica riguardava solo il settore della politica economica, che è disciplinato nella Parte terza del TFUE, la base giuridica utilizzata era corretta.

Andando più in profondità nell'esame dell'articolo 48, paragrafo 6, è necessario sottolineare che questa disposizione può essere utilizzata

<sup>8</sup> Per una spiegazione dettagliata di queste procedure si veda S. Peers, *The Future of EU Treaty Amendments*, Yearbook of European Law, 2012, pp. 20 ss..

<sup>9</sup> Secondo S. Peers, *The Future of EU Treaty Amendments*, *op. cit.*, p. 26, le procedure di revisione semplificate non sono *lex specialis* rispetto alla procedura di revisione ordinaria. Di conseguenza, la procedura ordinaria può essere applicata anche ai casi coperti dalla procedura semplificata.

<sup>10</sup> Cfr. S. Peers, *The Future of EU Treaty Amendments*, *op. cit.*, p. 27; B. de Witte, T. Beukers, *The Court of Justice...*, *op. cit.*, pp. 826 ss.

<sup>11</sup> Causa C-370/12, *Pringle*, [2012].

solo per la modifica degli articoli da 26 a 197 del TFUE e non può estendere le competenze conferite all'Unione nei Trattati. Per quanto riguarda la procedura da seguire, essa prevede una decisione unanime del Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, e della Banca centrale europea in caso di modifiche istituzionali nell'area monetaria. Tale decisione deve essere approvata dagli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.

Per quanto riguarda il campo di applicazione di questo articolo, esso è limitato alle disposizioni della Parte Terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Non copre, quindi, né le disposizioni del Trattato sull'Unione europea (politica estera e di sicurezza, nomina della Commissione europea, violazione dello Stato di diritto), né il finanziamento dell'Unione (gli articoli 310-312 si trovano nella Parte Sesta del TFUE), né le disposizioni generali e finali, tra cui l'articolo 353 del TFUE, che esclude il passaggio al processo decisionale a maggioranza qualificata relativamente ad alcune questioni, come il finanziamento dell'Unione.

Questa procedura non è quindi applicabile nei settori in cui è più necessaria una profonda riforma dell'Unione: la politica estera e di sicurezza e la difesa per garantire la sicurezza esterna dell'Unione europea; il finanziamento dell'Unione (in particolare l'articolo 311 del TFUE), che è una condizione preliminare per l'esercizio di tutte le competenze dell'Unione europea; la nomina dei membri della Commissione europea; il rafforzamento dello Stato di diritto attraverso il superamento della procedura dell'articolo 7 del TUE.

Un'altra limitazione molto importante stabilita dall'articolo 48, paragrafo 6, è che questa disposizione "non aumenta le competenze conferite all'Unione nei Trattati", quindi non può servire né a creare nuove competenze dell'Unione né a far passare una competenza da concorrente a esclusiva o da competenza di sostegno e coordinamento a concorrente<sup>12</sup>.

Le conseguenze di questa limitazione alla possibilità di utilizzare l'articolo 48, paragrafo 6, per le modifiche dei Trattati citate sono molto rilevanti. Lasciando da parte il finanziamento dell'Unione e la politica estera e di difesa, che non sono inclusi nella Parte Terza del TFUE, la possibilità di rafforzare le competenze dell'Unione europea in tutti i settori in cui sarebbe necessaria un'azione più efficace dell'Unione è totalmente vietata da questa disposizione, in quanto sarebbe impossibile passare da una competenza concorrente a una competenza esclusiva

<sup>12</sup> Cfr. S. Peers, *The Future of EU Treaty Amendments*, op. cit., p. 40.

in settori come l'ambiente e l'energia, così come da una competenza di sostegno e coordinamento a una competenza concorrente in materia di sanità, industria, occupazione, politica sociale.

### *3.1.2. Le clause passerella.*

La seconda procedura di revisione semplificata è disciplinata dall'articolo 48, paragrafo 7, che prevede le cosiddette passerelle, una per passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata in Consiglio e l'altra da una procedura legislativa speciale a una ordinaria. Per quanto riguarda la prima, ai sensi del primo comma della disposizione, “qualora il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente Trattato [TUE] prevedano che il Consiglio deliberi all'unanimità in un determinato settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in tale settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa”. Per quanto riguarda la seconda, l'articolo 48, paragrafo 7, secondo comma, stabilisce che “quando il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria”. L'iniziativa può essere presa solo dal Consiglio europeo. Essa viene notificata ai Parlamenti nazionali, che possono manifestare la loro opposizione entro sei mesi dalla data di tale notifica. Il Consiglio europeo può adottare la decisione solo dopo l'approvazione del Parlamento europeo e in assenza di opposizione da parte dei Parlamenti nazionali.

Come l'articolo 48, paragrafo 6, anche l'articolo 48, paragrafo 7, ha un campo di applicazione limitato, con una differenza tra il primo e il secondo comma della disposizione. L'articolo 48, paragrafo 7, infatti, esclude le decisioni “con implicazioni militari o nel settore della difesa” solo dall'ambito di applicazione del primo comma (passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata). Questa differenza, tuttavia, perde gran parte della sua importanza se si considera che nel campo della politica estera e di sicurezza, secondo l'articolo 24 TUE, “è esclusa l'adozione di atti legislativi”, e quindi in questo settore non si può applicare il passaggio da una procedura legislativa ordinaria a una procedura legislativa speciale previsto dal secondo comma dell'articolo 48, paragrafo 7.

Per quanto riguarda entrambi i commi dell'articolo 48, paragrafo 7,

inoltre, ai sensi dell'articolo 353 TFUE, essi non si applicano agli articoli 311, terzo e quarto comma<sup>13</sup> (decisione sulle risorse proprie), 312, paragrafo 2, primo comma (quadro finanziario pluriennale), 352 (clausola di flessibilità) e 354 TFUE (calcolo della maggioranza in relazione alle decisioni di cui all'articolo 7 TUE).

Guardando alle riforme di cui l'Unione europea avrebbe bisogno, la procedura di revisione semplificata dell'articolo 48, paragrafo 7, non può applicarsi alle decisioni nei settori della difesa e del finanziamento dell'Unione e non avrebbe alcuna rilevanza per il rafforzamento del meccanismo di protezione dello Stato di diritto previsto dall'articolo 7 TUE. Uno degli emendamenti che renderebbe più efficace questa disposizione riguarda infatti in realtà il superamento dell'unanimità non nel Consiglio ma nel Consiglio europeo.

Quest'ultima osservazione sull'articolo 7 TUE ci porta a un'altra precisazione sulla portata dell'articolo 48, paragrafo 7. Nel prevedere la possibilità di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata, l'articolo 48, paragrafo 7, primo comma si riferisce al Consiglio e non al Consiglio europeo. Pertanto, l'attività del Consiglio europeo è fuori dall'ambito di applicazione di entrambi i commi dell'articolo 48, paragrafo 7: del primo a causa della limitazione di questa disposizione al processo decisionale del Consiglio; del secondo perché riguarda le procedure legislative e il Consiglio europeo "non esercita funzioni legislative"<sup>14</sup>.

L'esclusione dell'attività del Consiglio europeo dal campo di applicazione dell'articolo 48, paragrafo 7, è rilevante anche per quanto riguarda la possibilità di utilizzare l'articolo 48, paragrafo 7 secondo comma, per la modifica delle disposizioni relative alla politica estera che non hanno implicazioni militari. In realtà, in questo settore sarebbe possibile applicare la seconda passerella per passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio. Tuttavia, anche nel campo della politica estera, il Consiglio europeo svolge un

---

<sup>13</sup> Art. 311 TFUE, terzo e quarto comma: "3. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione da parte degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. 4. Il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione nella misura in cui ciò è previsto dalla decisione adottata sulla base del terzo comma. Il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento europeo".

<sup>14</sup> Art. 15 TUE.

ruolo centrale e ogni decisione del Consiglio trova il suo fondamento in una presa di posizione del Consiglio europeo. Il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio cambierebbe quindi in modo limitato il fatto che la politica estera e di sicurezza è un'area in cui è ancora richiesto il consenso unanime dei 27 Stati membri.

Per quanto riguarda gli altri settori del diritto dell'UE sui quali la procedura di revisione semplificata dell'articolo 48, paragrafo 7, potrebbe avere un impatto, anche in questi casi le procedure in questione non consentirebbero le modifiche necessarie. Infatti, nei settori della salute, dell'ambiente, dell'energia, dell'occupazione e della politica sociale, il Trattato prevede procedure legislative, e quindi la possibilità di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata non rientra nelle opzioni previste. Inoltre, le decisioni sono già adottate principalmente attraverso una procedura legislativa ordinaria<sup>15</sup> e, quando è prevista una procedura legislativa speciale, sono previste speciali clausole passerella<sup>16</sup>, sicché il secondo comma dell'articolo 48, paragrafo 7, non è necessario.

L'unica disposizione rilevante su cui questa procedura potrebbe avere un impatto è l'articolo 113 TFUE, relativo all'armonizzazione delle legislazioni in materia di imposte sulla cifra d'affari, accise e altre forme di imposizione indiretta. Vale tuttavia la pena notare che, nonostante la possibilità di passare a una procedura legislativa ordinaria in questo campo sia stata molto discussa, questa decisione non è mai stata presa.

La stessa considerazione vale per le clausole passerella speciali, come quelle citate, previste dai Trattati in alcune ipotesi specifiche<sup>17</sup>.

Ora, queste passerelle non sono mai state utilizzate, nonostante offrano un percorso più semplice di quello tracciato dall'articolo 48, paragrafo 7, (non c'è la possibilità per i Parlamenti nazionali di opporsi). Il motivo è che il loro utilizzo in singoli casi da parte del Consiglio europeo non può essere accettato dagli Stati membri che si considerano "perdenti": il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata e dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria è concepibile solo nel quadro di una riforma complessiva che in qualche modo "compenserebbe" la perdita di potere di un singolo Stato.

<sup>15</sup> In questi settori il limite per un'azione dell'Unione europea è dovuto alla mancanza di competenze esclusive o condivise, e non alla procedura legislativa prevista.

<sup>16</sup> Si vedano gli artt. 153, paragrafo 2, comma 5, TFUE; 192, paragrafo 2, comma 2, TFUE.

<sup>17</sup> Articoli 31, paragrafo 3, TUE, 81, paragrafo 3, TFUE, 153, paragrafo 2, comma 5, TFUE; 192, paragrafo 2, comma 2, TFUE; 312, paragrafo 2, comma 2, TFUE, 333 TFUE.

### 3.2. *L'impossibilità di rivedere i Trattati attraverso l'articolo 49 del TUE.*

Per quanto riguarda la possibilità, prospettata da alcuni, di utilizzare l'articolo 49 TUE come strumento di revisione dei Trattati in occasione dell'adesione di nuovi Stati membri, la demarcazione tra i campi di applicazione dell'articolo 48, paragrafi 2-5, e 49 TUE è ancora più netta. Se la linea di demarcazione tra la procedura di revisione ordinaria e le procedure di revisione semplificate riguarda disposizioni del TUE che mirano allo stesso obiettivo (la modifica di disposizioni primarie del diritto dell'UE), il rapporto tra l'articolo 48 TUE e l'articolo 49 TUE riguarda disposizioni con finalità diverse. Come sottolineato, la prima è finalizzata alla revisione dei Trattati, mentre la seconda è finalizzata all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione.

Questa differenza è decisiva. Sebbene vi siano analogie tra le procedure previste dalle due disposizioni sopra citate (articolo 48, paragrafi da 2 a 5, e articolo 49 TUE)<sup>18</sup>, che si basano entrambe sul consenso unanime degli Stati membri e sulla ratifica da parte degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali, il fatto che i redattori dei Trattati abbiano distinto tra la procedura di revisione e la procedura di adesione di nuovi Stati porta inevitabilmente alla conclusione che una revisione dei Trattati non può basarsi sull'articolo 49 TUE, così come l'adesione di nuovi Stati membri non può trovare la sua base giuridica nell'articolo 48 TUE<sup>19</sup>; e che la possibilità di adattare il testo dei Trattati prevista dall'articolo 49 TUE riguarda solo gli adattamenti direttamente derivanti dall'aumento del numero degli Stati membri.

L'impossibilità di utilizzare l'articolo 49 TUE come base giuridica per la revisione dei Trattati in occasione dell'allargamento a nuovi Stati membri è chiaramente confermata dal tenore letterale di questa disposizione. Come evidenziato in precedenza, secondo l'articolo 49, un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente stabilisce le condizioni di ammissione "e gli adattamenti dei Trattati sui quali è fondata l'Unione da essa determinati".

La prima considerazione da fare è che, mentre l'articolo 48 TUE fa riferimento a "modifiche" dei Trattati, l'articolo 49 utilizza il termine molto più limitato di "adattamenti".

Un'indicazione del significato da attribuire a questa espressione si ricava da alcune sentenze<sup>20</sup> della Corte di Giustizia, relative a dispo-

<sup>18</sup> Cfr. S. Peers, *The Future of EU Treaty Amendments*, op. cit., p. 48.

<sup>19</sup> Si veda P. 6 Broin, *How to Change the EU Treaties. An Overview of Revision procedures under the Treaty of Lisbon*, CEPS Policy Brief, ottobre 2010, p. 6.

<sup>20</sup> Causa C-413/04, *Parlamento europeo contro Consiglio*, [2006], par. 31-8; causa 414/04, *Parlamento europeo contro Consiglio*, [2006], par. 29-36; causa C-273/04, *Polonia contro Consiglio*, [2007], par. 46-49. Sul significato di queste sentenze si veda N.

sizioni degli atti di adesione di nuovi Stati membri che consentono al Consiglio di adottare misure per apportare “adattamenti”<sup>21</sup> a tali atti che si rivelino necessari. Per quanto riguarda l’interpretazione dell’espressione “adattamenti”, la sentenza *Polonia/Consiglio*<sup>22</sup> afferma che “la Corte si è già pronunciata sul significato di ‘adattamenti necessari’ nel contesto degli atti di adesione, indicando che i provvedimenti di adattamento previsti da tali atti autorizzano in linea di principio solo gli adattamenti destinati a rendere gli atti comunitari anteriori applicabili nei nuovi Stati membri, escludendo qualsiasi altra modifica”<sup>23</sup>. Poiché le disposizioni degli atti di adesione e l’articolo 49 TUE utilizzano gli stessi termini per definire gli adattamenti consentiti in conseguenza dell’ammissione di nuovi Stati, il significato molto restrittivo dell’espressione “adattamenti” che emerge dalle sentenze relative agli atti di adesione dovrebbe applicarsi anche all’espressione “adeguamenti” dell’articolo 49 TUE<sup>24</sup>.

La necessità di interpretare in modo restrittivo la possibilità di modifiche al diritto primario derivanti dall’Atto di adesione di nuovi Stati emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in merito alla possibilità di concedere deroghe ai singoli Stati membri funzionali all’adesione. Infatti, come affermato nella sentenza *Apostolides*<sup>25</sup>, “le disposizioni contenute in un atto di adesione che consentono deroghe alle norme del Trattato CE devono essere interpretate restrittivamente alla luce delle disposizioni del Trattato interessate ed essere limitate a quanto assolutamente necessario per conseguire l’obiettivo che si prefiggono”.

Infine, proprio l’espressione adattamenti “determinati” dall’adesione indica un necessario nesso di causalità tra l’adesione e gli adattamenti del testo dei Trattati e chiarisce quindi che gli adattamenti ammessi sono solo quelli che derivano, in un certo senso, *automaticamente* dall’adesione, come l’aumento del numero dei membri di un’istituzione per garantire che anche i nuovi Stati siano rappresentati – e in assenza dei quali gli Stati aderenti non sarebbero parte dell’ordinamento giuridico dell’Unione a tutti gli effetti.

---

Idriz, *Legal Constraints on EU Member States in Drafting Accession Agreements*, Berlino, Springer Nature, 2022, pp. 178 ss..

<sup>21</sup> Fa eccezione la versione inglese delle due disposizioni: mentre infatti nelle disposizioni degli atti di adesione si utilizza l’espressione “adaptations”, nell’articolo 49 TUE si utilizza l’espressione “adjustments”.

<sup>22</sup> Causa C-273/04, *Polonia contro Consiglio*, [2007].

<sup>23</sup> *Ibid.*, par. 46.

<sup>24</sup> Si veda N. Idriz, *Vincoli giuridici per gli Stati membri dell’UE*, *op. cit.*, pp. 175 ss.

<sup>25</sup> Causa C-420/07, *Apostolides*, [2009], par. 35.

La prassi degli accordi di adesione che si sono succeduti dal 1972 ad oggi non fa che confermare questa conclusione, dal momento che gli adattamenti ai Trattati che essi hanno apportato si sono sempre limitati ad introdurre solo gli adeguamenti tecnicamente necessari per l'adesione dei nuovi Stati, senza incidere sulle altre disposizioni del Trattato, che sono state invece modificate prima o dopo l'adesione<sup>26</sup> utilizzando la procedura di revisione ora prevista dall'articolo 48 (2-5) TUE.

#### **4. Conclusioni: la necessità di una Convenzione per garantire una riforma profonda e democratica**

Come sottolineato in precedenza, né le procedure semplificate di cui all'articolo 48, paragrafi 6 e 7, del TUE, né la procedura di adesione di cui all'articolo 49 del TUE consentirebbero di introdurre nei Trattati le modifiche necessarie per dotare l'Unione europea degli strumenti e dei poteri necessari.

C'è *tuttavia* un'altra ragione fondamentale per cui la procedura di revisione ordinaria dell'articolo 48, paragrafi 2-5, è l'unica strada percorribile: la necessità di garantire la partecipazione democratica.

Se guardiamo alla procedura di revisione ordinaria, dopo il Trattato di Lisbona, da un lato, il Parlamento europeo può presentare al Consiglio progetti di modifica dei Trattati; dall'altro, l'articolo 48, paragrafo 3, prevede la convocazione da parte del Presidente del Consiglio europeo di una Convenzione<sup>27</sup> composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. Anche se la Convenzione ha solo il potere di adottare una raccomandazione da inviare alla Conferenza intergovernativa, i rappresentanti del Parlamento europeo (e dei Parlamenti nazionali) possono quindi intervenire sul contenuto della revisione, facendo sì che il testo risultante dalla Convenzione non sia il prodotto di un mero negoziato intergovernativo, ma di un processo in cui anche l'organo rappresentativo dei cittadini europei è in grado di esprimere il proprio parere.

Né le due procedure di revisione semplificate né l'articolo 49 del TUE prevedono tale partecipazione democratica.

---

<sup>26</sup> Si veda, tra gli altri, I. Goldner Lang, *The Impact of Enlargement(s) on the EU Institutions and Decision-Making. Focus speciale: Croazia*, Yearbook of European Law 31 (2012), pp. 473 ss..

<sup>27</sup> Il Consiglio europeo può decidere, a maggioranza semplice, di non tenere una Convenzione, "qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi". A causa della riforma coerente e generale proposta dal Parlamento europeo, la possibilità di non convocare una Convenzione dovrebbe essere esclusa.



Secondo l'articolo 48, paragrafo 6, del TUE, il Parlamento europeo viene solo consultato e, quindi, non ha voce in capitolo sul contenuto della riforma e il suo parere non è vincolante<sup>28</sup>. Un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo (approvazione della decisione del Consiglio) e dei Parlamenti nazionali è invece previsto dall'articolo 48, paragrafo 7, ma il Parlamento europeo non ha alcun potere di iniziativa in questo caso. Infine, la procedura di adesione di cui all'articolo 49 TUE prevede che la decisione del Consiglio sull'ammissione di un nuovo Stato sia presa "previa approvazione del Parlamento europeo", con la conseguenza che quest'ultimo non influisce sul contenuto dell'Atto di adesione e sugli "adattamenti" dei Trattati da esso previsti. La differenza rispetto alla procedura di revisione ordinaria, che comporta un elevato grado di partecipazione democratica, in quanto i membri del Parlamento europeo (e dei Parlamenti nazionali) partecipano alla Convenzione e hanno quindi la possibilità di plasmare il contenuto della revisione del Trattato, è evidente.

Seguire la strada della procedura di revisione semplificata o dell'articolo 49 del TUE avrebbe quindi il solo scopo di eludere la convocazione di una Convenzione (e quindi di pregiudicare la partecipazione del Parlamento europeo al processo) e di svuotare del loro contenuto le proposte di riforma emerse dalla Conferenza sul futuro dell'Europa e approvate dal Parlamento europeo, rendendo impossibile una riforma dell'Unione che la renda rispondente alle esigenze dei cittadini.

---

<sup>28</sup> Si veda S. Peers, *The Future of EU Treaty Amendments*, *op. cit.*, p. 36, secondo cui non necessariamente la procedura di revisione semplificata dell'articolo 48 (6) è più rapida di quella ordinaria.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

FILIPPO BAGNARA, membro del Comitato federale della Gioventù federalista europea.

LUCA LIONELLO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, Ricercatore in Diritto dell'Unione europea, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

GABRIELE FELICE MASCHERPA, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo.

DOMENICO MORO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti, del Council del World Federalist Movement e del Consiglio direttivo del Centro Studi sul Federalismo di Torino.

CARLO MARIA PALERMO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

PAOLO PONZANO, ex-Segretario generale del Movimento europeo-Italia e membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo; Docente di Politica sociale europea al Collegio europeo di Parma.

GIOVANNI SALPIETRO, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo.

STEFANO SPOLTORE, membro del Comitato federale e Segretario del Centro regionale lombardo del Movimento federalista europeo.



# Il Federalista, 65 (2023)

## INDICE DELL'ANNATA

### Editoriale

- Per creare una vera difesa europea serve una profonda riforma dei Trattati* p. 59

### Saggi

- GIULIA ROSSOLILLO, *Dalle risorse proprie all'unione fiscale* » 3
- DOMENICO MORO, *Le priorità geopolitiche dell'UE: l'Africa e il Mediterraneo* » 63
- STEFANO SPOLTORE, *Una proposta di rilancio del MERCOSUR* » 71
- CARLO MARIA PALERMO, GABRIELE FELICE MASCHERPA, FILIPPO BAGNARA, GIOVANNI SALPIETRO, *L'Europa e il problema della sicurezza. I limiti del contesto politico contemporaneo e la necessità di riformare l'Europa* » 80

### Interventi

- Giorgio Napolitano e il Parlamento europeo nella Convenzione del 200-2003 (Paolo Ponzano)* » 99

### Prospettive del federalismo nel mondo

- Alcune domande per sviluppare una teoria del federalismo mondiale (Roberto Castaldi)* » 13

### I documenti

- Il prossimo volo del calabrone: il percorso verso una Politica fiscale comune dell'Eurozona (Mario Draghi)* » 28
- La riforma dei Trattati presentata in AFCO pone le basi di un processo costituente federale (Luca Lionello)* » 42

<i>L'Europa tenta il salto</i> (Antonio Padoa Schioppa)	»	46
<i>Il Parlamento apre la procedura di riforma dei Trattati: il significato del voto e le priorità per l'Europa</i> (Luca Lionello)	»	102
<i>Perché abbiamo bisogno di una Convenzione per riformare i Trattati</i> (Unione Europea dei Federalisti)	»	108

### **Trent'anni fa**

<i>Cittadinanza europea e identità post-nazionale</i> (Il Federalista)	»	49
------------------------------------------------------------------------	---	----









