

**DOCUMENTI  
IAI**

**RAPPORTO DELLA CONFERENZA SU “THE EU  
FUTURE AGENDA: PRIORITIES FOR THE 2009-2014  
LEGISLATIVE TERM”**

*di Benedetta Voltolini*

Rapporto della conferenza su "The EU Future Agenda: Priorities for the 2009-2014 Legislative Term",  
organizzata dallo IAI in collaborazione con la Rappresentanza della Commissione europea in Italia e la  
Rappresentanza del Parlamento europeo in Italia  
*Roma, 13-14 maggio 2009*

RAPPORTO DELLA CONFERENZA SU “THE EU FUTURE AGENDA:  
PRIORITIES FOR THE 2009-2014 LEGISLATIVE TERM”

di Benedetta Voltolini

## Introduzione

Il 13 e 14 maggio 2009 l'Istituto Affari Internazionali, in collaborazione con la rappresentanza della Commissione Europea in Italia e l'Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo, ha organizzato a Roma un seminario dal titolo 'The EU Future Agenda: Priorities for the 2009-2014 Legislative Term'.

L'incontro si è focalizzato su tre tematiche fondamentali per il futuro dell'Unione Europea (Ue): riforma del bilancio; cittadinanza, immigrazione e libera circolazione dei cittadini; politica estera. Il seminario si è articolato in due mezze giornate: nella prima questi temi sono stati discussi da studiosi e *practitioners*, mentre la seconda sono intervenuti ambasciatori e politici, che hanno espresso la loro opinione sulle sfide che l'Ue deve affrontare e sul ruolo che il Parlamento Europeo (Pe) può giocare in questo contesto.

Questo rapporto fornisce un quadro sintetico delle principali tesi e argomenti svolti dai relatori e del successivo dibattito nella prima giornata del seminario.

## Prima sessione: Riforma del bilancio

Durante la prima sessione della conferenza, dedicata alla riforma del bilancio comunitario, sono intervenuti Juraj Draxler (Ceps Bruxelles), Alberto Majocchi (Isae, Roma) e Maria Teresa Salvemini (Università La Sapienza, Roma). Pur presentando analisi e avanzando proposte diverse, i relatori hanno concordato sulla necessità di una riforma del bilancio che lo renda più funzionale alle esigenze dell'Ue. Si è discusso, in particolare, dell'efficienza della spesa, della dimensione del bilancio, della coerenza tra principi ed obiettivi e, infine, dei vincoli imposti dai trattati al bilancio.

Juraj Draxler ha sottolineato la natura 'rigida' del bilancio, che è frutto di quelli che egli ha definito '*historical accidents*'. Durante i decenni passati, infatti, la politica agricola comune e i fondi destinati alle politiche strutturali e di coesione sono diventati componenti da cui è impossibile prescindere, rendendo il bilancio poco flessibile. La rigidità è anche dettata dalla natura intergovernativa del processo che porta alla sua formazione e dal principio redistributivo che lo contraddistingue, in base al quale gli stati danno priorità al '*juste retour*', invece che guardare alla funzionalità del bilancio gli obiettivi comunitari. Nonostante tutti ritengano la riforma del bilancio necessaria, non vi è però consenso sugli obiettivi da perseguire con la riforma, sulle dimensioni del bilancio e su come esso debba essere finanziato. Pur mancando un consenso generale su questi aspetti, vi sono alcuni punti condivisi a livello europeo:

- la politica agricola comune deve essere modificata diminuendo il sostegno diretto agli agricoltori;

- maggiori risorse dovrebbero essere destinate a quei settori in cui è possibile individuare un 'valore aggiunto europeo' come R&S e innovazione;
- i programmi comunitari dovrebbero essere sottoposti a una qualche 'sunset clause', cioè il loro finanziamento dovrebbe cessare nel momento in cui la loro efficienza venga meno.

In generale, la probabilità che la riforma si concretizzi è piuttosto bassa, perché le lacune del contesto istituzionale e decisionale rappresentano un ostacolo non facilmente superabile. Le decisioni in questo campo vengono prese seguendo un metodo intergovernativo e la programmazione del bilancio avviene su base pluriennale, rendendo quindi modifiche in itinere praticamente impossibili. Ulteriori problemi che rendono il cambiamento poco probabile riguardano la mancanza di una leadership che possa efficacemente promuoverlo, e la 'fatica istituzionale' di cui soffre l'Ue soprattutto a causa dell'impasse del processo di riforma dei trattati. Nell'attesa che si verifichino condizioni più favorevoli, Draxler ha suggerito di cercare intanto di introdurre misure che possano accrescere l'efficienza e la trasparenza della spesa.

Alberto Majocchi ha invece posto l'accento sulle dimensioni del bilancio comunitario, evidenziando la necessità di incrementarlo ad almeno il 2% del Pil per permettere all'Ue di svolgere le funzioni che si è prefissata e per produrre beni pubblici europei. Majocchi ha ricordato il rapporto di MacDougall che nel 1977 aveva suggerito un incremento progressivo del bilancio comunitario per permettere un'evoluzione dell'allora Comunità economica europea in senso federale. Secondo le previsioni di MacDougall, il bilancio ottimale in una fase federale doveva raggiungere circa il 10% del Pil. A proposito dei beni pubblici europei, Majocchi ha invitato a considerare l'importanza delle economie di scala, delle *externalities* e dell'omogeneità delle preferenze. In merito a quest'ultimo aspetto, ha suggerito la creazione un gruppo di paesi (*core countries*) che si facciano promotori di alcune preferenze condivise. Il metodo del coordinamento aperto non basta, ha sottolineato Malocchi. Lo ha dimostrato l'insufficiente risposta europea alla crisi economico-finanziaria. Gli stati membri dovrebbero invece impegnarsi a sviluppare una politica economica unitaria che promuova innovazione, istruzione e controllo dell'inquinamento e che venga finanziata in maniera adeguata, anche attraverso l'imposizione di un prezzo minimo convenzionale del petrolio come imposta 'cuscinetto' e l'emissione di debito pubblico attraverso obbligazioni europee.

Maria Teresa Salvemini ha notato innanzitutto che ancora oggi il ruolo del Pe nella formazione e definizione del bilancio comunitario è marginale rispetto a quello del Consiglio e alla Commissione. Il trattato di Lisbona prevede tuttavia un rafforzamento delle funzioni e dell'importanza del Pe. Quest'ultimo, indipendentemente dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, sarà chiamato ad esprimersi sul bilancio 2010. Potrà però soltanto discutere come allocare le risorse all'interno dei macro-capitoli, già definiti sulla base della programmazione pluriennale 2007-2013. A livello di dibattito politico, quindi, il coinvolgimento sarà minimo per il bilancio del prossimo anno, ma rilevante invece per quanto concerne le proposte che la Commissione, in seguito alla consultazione pubblica dello scorso anno, avanzerà in merito alla riforma del bilancio, alle nuove priorità e alla struttura che questo dovrà avere.

Un altro aspetto centrale su cui ha posto l'accento Salvemini è il finanziamento del bilancio comunitario e, in particolare, le modalità per garantire all'Ue risorse sufficienti a coprire tutte le spese legate alle diverse politiche che attua. Salvemini ha

suggerito, in particolare, l'emissione di debito pubblico attraverso *Eurobonds*. Nei trattati è previsto il pareggio di bilancio, regola che impone molta rigidità. Se invece si introducesse una *golden rule*, cioè una regola in base alla quale solo le spese correnti devono essere in pareggio, sarebbe possibile, secondo Salvemini, finanziare gli investimenti attraverso il debito e quindi con l'emissione di obbligazioni di carattere europeo. Oltre a questa modifica, Salvemini ha invitato anche a riformulare gli obiettivi di alcune politiche comunitarie e a creare meccanismi che consentano un maggior controllo dell'efficacia della spesa e ne garantiscano la trasparenza.

## **Seconda sessione: cittadinanza, libero movimento ed immigrazione**

La seconda sessione si è focalizzata sull'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia (*Area of Freedom, Security and Justice* – Afsj) e sulla cittadinanza europea, evidenziando potenzialità e limiti delle attuali politiche e dei progetti in cantiere. La sessione è stata aperta dalle relazioni di Emilio De Capitani (Pe, Bruxelles), Thilo Marauhn (Justus-Leibig-Universität, Giessen) e Jörg Monar (Sussex European University, Brighton). Mentre De Capitani ha tracciato un quadro generale delle problematiche del settore, Marauhn e Monar hanno posto l'accento su alcune specifiche politiche, nonché sulle difficoltà che l'Unione incontra a comunicarle ai cittadini.

Emilio De Capitani ha enfatizzato la centralità del concetto di cittadinanza all'interno dell'Afsj, soprattutto nel nuovo trattato di Lisbona, in cui la cittadinanza è menzionata in più articoli. Ad esempio, essa è collegata alle politiche dell'Afsj (art. 2), ai diritti umani (art. 6), ai principi democratici (art. 8) e al principio di trasparenza ed accesso ai documenti (art. 255). Le innovazioni contenute nel trattato di Lisbona dovrebbero anche garantire nuove opportunità di sviluppare l'Afsj, rendendola più dinamica, sottoponendola ad un maggiore controllo democratico e rafforzandola. Il nuovo programma di Stoccolma, il cui lancio è previsto per la fine del 2009, dovrebbe inoltre indicare le linee guida del prossimo quinquennio in questo ambito, diventando quindi uno strumento complementare alle regole previste dal trattato. De Capitani ha anche ricordato la natura non discriminatoria delle politiche legate all'Afsj e gli sforzi nel campo della libera circolazione delle persone e delle politiche di asilo, tutti ambiti '*social-oriented*' e focalizzati sul cittadino.

Riprendendo il tema della cittadinanza, Thilo Marauhn ha sottolineato un aspetto problematico legato alla comunicazione delle attività comunitarie. I cittadini europei, infatti, non sono a conoscenza del significato e delle implicazioni legate alla cittadinanza europea e alle politiche dell'Afsj. La legislazione relativa a quest'area è molto varia e numerosa, ma manca una strategia chiara di diffusione dei risultati raggiunti e di contatto con il pubblico. In questo ambito, quindi, si apre uno spazio per l'azione del Pe, che potrebbe favorire un dibattito e una riflessione in materia. Tra i temi da discutere si dovrebbe considerare la possibile adesione dell'Ue alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e al coordinamento tra Ue e Consiglio d'Europa. Dovrebbero essere inoltre spiegati i vantaggi legati alla Carta dei diritti fondamentali che con Lisbona diventerebbe legalmente vincolante. Il Pe dovrebbe inoltre mostrare un atteggiamento *proactive* sulle tematiche dell'immigrazione, indicando i benefici economici che se ne possono trarre. Marauhn si è invece mostrato più scettico sull'ipotesi di un'armonizzazione del diritto privato e sul trasferimento di sovranità

autorità in materia di giustizia, poiché gli stati continuano a scorgervi una minaccia all'identità nazionale.

Jörg Monar ha concluso la sessione ponendo l'accento sugli elementi qualitativi dell'Afsj. Un approccio meramente quantitativo che fissi come obiettivo prioritario un incremento della produzione legislativa comunitaria è fuorviante. Occorre invece focalizzarsi sulla qualità degli interventi. Nello specifico Monar ha proposto di utilizzare strumenti di *soft governance* per implementare e rafforzare quanto precedentemente stabilito a livello normativo. Questo tipo di strumenti rappresenta l'unica alternativa possibile data la mancanza di fiducia tra gli stati e la tenacia con cui difendono le loro prerogative e tradizioni nazionali. Sulla carta l'Ue attribuisce priorità a questo settore, ma, ha sottolineato Monar, vi dedica troppo poche risorse, del tutto insufficienti a conseguire gli obiettivi dichiarati. Ha inoltre posto l'accento sulla necessità di definire una strategia comune più ampia e coerente sull'immigrazione e l'asilo, ma anche di creare meccanismi che assicurino l'effettiva attuazione delle nuove misure di cooperazione che si decidono di adottare nel settore.

In risposta ad una domanda sul tema della giustizia penale, i relatori si sono dimostrati concordi nel sostenere che l'armonizzazione della legislazione penale è complicata dalle grandi differenze tra le legislazioni degli stati membri e dalla volontà politica di mantenere una prerogativa statale su quest'area estremamente sensibile. Pertanto, anche se l'identificazione di standard comuni è auspicabile, ma non appare un obiettivo di breve periodo. Nell'immediato, un terreno più promettente per una più stretta cooperazione è rappresentato dalle frodi nei confronti del bilancio comunitario.

### **Terza sessione: politica estera**

La terza sessione si è focalizzata sulla politica estera dell'Ue, che, stando agli ultimi rapporti dell'Eurobarometro, occupa la terza posizione nella scala di priorità dei cittadini europei. La sessione è stata introdotta dalle relazioni di Giorgio Aliberti (Ministero Affari esteri), Sven Biscop (Egmont-Royal Institute for International Relations, Bruxelles), Geoffrey Edwards (University of Cambridge) e Silvio Fagiolo (Luiss, Roma). Pur presentando punti di vista diversi, i relatori hanno tutti messo in rilievo le numerose lacune che impediscono all'Ue di agire efficacemente come attore internazionale di peso. Il trattato di Lisbona è stato indicato dai più come uno strumento in grado di favorire qualche progresso in materia, ma le prospettive di sostanziali cambiamenti sono state giudicate piuttosto limitate.

Giorgio Aliberti ha offerto una panoramica sulla politica estera dell'Ue delineando gli obiettivi, le aree di intervento, le innovazioni e potenzialità contenute nel trattato di Lisbona, e il ruolo del Pe. Aliberti è partito dalla premessa che l'ambito analizzato è estremamente mutevole non solo per la natura stessa della politica estera e del contesto internazionale, ma anche per le differenze degli stati membri in materia, che spesso sono inconciliabili. Questo rende quindi molto difficile indicare priorità e linee guida, che sono spesso dettate dalle contingenze e dalla volontà politica. L'Ue ha comunque cercato di indicare le proprie priorità ed obiettivi nella Strategia di Sicurezza del 2003 e nel Rapporto sull'attuazione della strategia di sicurezza pubblicato nel 2008. In quest'ultimo documento sono stati aggiunti il tema della sicurezza energetica e quello dei conflitti che possono scaturire dalle crisi finanziarie ed ambientali. Secondo Aliberti,

L'Ue sarà chiamata a indirizzare la propria azione esterna verso le zone di crisi con il maggior potenziale destabilizzante: Sudan, Somalia, Territori Palestinesi, Iraq e Afghanistan/Pakistan. In queste aree di crisi l'Ue può utilmente intervenire attraverso interventi di stabilizzazione e ricostruzione delle istituzioni. Anche l'Iran è un problema fondamentale per gli europei, che devono sforzarsi di definire una strategia coordinata con gli Stati Uniti. Verso la Russia l'Ue deve sviluppare un approccio cooperativo che miri al suo coinvolgimento nelle maggiori questioni di interesse internazionale. L'azione esterna europea sarà rafforzata dalla ratifica del trattato di Lisbona che introdurrà l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, che, essendo al tempo stesso vice-presidente della Commissione, potrà garantire maggiore visibilità e coerenza all'azione di politica estera europea. La creazione del Servizio europeo di azione esterna, la clausola di solidarietà e l'attribuzione di personalità legale all'Ue sono ulteriori elementi in direzione di un rafforzamento dell'efficacia europea nell'arena internazionale. Il Pe sarà maggiormente coinvolto anche nelle scelte di politica estera, il che darebbe maggiore legittimazione all'azione esterna dell'Ue agli occhi dei cittadini europei.

Sven Biscop ha invece focalizzato la sua analisi sui limiti della politica europea di difesa. In primo luogo, mancano meccanismi efficaci che garantiscano un'azione strutturata e coesa, ostacolo che potrebbe essere superato dalle cooperazioni rafforzate previste dal trattato di Lisbona. Un altro problema riguarda la frammentazione del mercato della difesa: se si operasse a livello europeo e si integrassero risorse e capacità, si otterrebbero risultati migliori. Tuttavia, l'assenza di obiettivi, priorità e compiti definiti impedisce uno sviluppo delle risorse e delle capacità in quanto non si possono indirizzare gli sforzi in nessuna specifica direzione. Infine, deve essere valutato il rapporto con la Nato, che al momento sta ridefinendo il proprio profilo. L'Ue deve infine sviluppare una nuova strategia che le consenta di inserirsi efficacemente nel nuovo contesto internazionale.

Geoffrey Edwards ha invece lanciato alcuni spunti di riflessione sulle priorità fissate dall'Ue e sull'approccio adottato. La Strategia di sicurezza europea del 2003 è un elenco di priorità, che sono però fissate in maniera prevalentemente *reactive*. Mancano inoltre riferimenti a una serie di minacce emergenti, ad esempio le pandemie. In generale, Edwards ha evidenziato l'assenza di un concetto strategico e il fatto che il trattato di Lisbona non risolverà certi problemi, primo tra tutti quello delle divergenti priorità e interessi tra gli stati membri. Ha quindi sottolineato la necessità di adottare una politica più *proactive*, di utilizzare i mezzi in maniera più coerente e di cercare di creare meccanismi che assicurino un'effettiva realizzazione delle politiche adottate.

L'intervento conclusivo di Silvio Fagiolo ha posto l'accento su una contraddizione insita nella politica estera dell'Ue. Da un lato, vi è un bisogno impellente di riforma per avere una politica efficace, dall'altro la situazione rende quasi impossibile il perseguimento di questo obiettivo. In generale, si riscontra un 'sentire' comune nell'opinione pubblica europea sulle questioni principali dell'agenda internazionale e la politica estera europea è spesso considerata un valore aggiunto e fattore di legittimazione dell'Ue. La politica estera svolge inoltre un ruolo come fattore di identità dell'Ue che si esprime attraverso la promozione ed esportazione dei valori europei nel resto della comunità internazionale. La politica estera funge quindi sia da fattore legittimante che fonte di identità dell'Ue, per la quale i cittadini nutrono forti

aspettative. Tuttavia, una serie di ostacoli continuano ad impedire una politica estera unitaria:

- i limiti istituzionali, soprattutto la regola dell'unanimità per l'assunzione delle decisioni;
- la diversità di interessi e visioni degli stati membri;
- la necessità di avere sempre alcuni stati membri coinvolti (es. Regno Unito e Francia) per avere efficacia, fatto che quindi limita l'impatto delle cooperazioni rafforzate previste dal trattato di Lisbona.

In questo contesto, piuttosto sconcertante, vi sono comunque alcuni elementi che fanno sperare in un'azione esterna europea più coesa e coerente. Il primo è il ruolo degli Stati Uniti: la nuova amministrazione Obama è più propensa ad azioni multilaterali. Inoltre, alcuni stati chiave, come Francia e Regno Unito, stanno mostrando un impegno maggiore a favore della politica estera e di sicurezza comune. Infine non bisogna dimenticare il ruolo potenziale dell'Ue in alcune aree di crisi, come Iran e Medio Oriente.

## **Conclusioni**

Dalle tre sessioni sono quindi emerse luci e ombre riguardo all'azione europea nelle varie aree analizzate, che rappresentano questioni decisive per il futuro dell'Ue. Pur essendoci stati progressi negli ultimi anni che hanno portato ad un ruolo più incisivo dell'Ue in politica estera e nel campo dell'immigrazione, non devono essere sottovalutati i limiti e le difficoltà che si presentano quando si avanzano tentativi di riforma per migliorare l'efficienza dell'Ue. Un ostacolo centrale in tutte le aree analizzate è la riluttanza degli stati membri a intraprendere le riforme necessarie per realizzare una maggior integrazione. Spesso infatti prevale ancora la tendenza a una difesa a oltranza della sovranità e dell'interesse nazionale, anche quando questo va a discapito di una maggiore efficienza a livello europeo che potrebbe avere ricadute positive all'interno dei singoli paesi membri. Un altro problema è legato alla scarsa capacità dell'Ue di comunicare i successi e i risultati raggiunti, una delle ragioni della preoccupante distanza tra cittadini e istituzioni europee. In questo contesto dinamico ed in evoluzione il Pe potrebbe ritagliarsi un ruolo di primo piano. Oltre a promuovere proposte concrete per riformare i meccanismi e le politiche europee, il Pe potrebbe dare un contributo significativo sul fronte della comunicazione, cercando di colmare il divario tra quello che l'Ue fa e quello che i cittadini arrivano a conoscere delle sue varie attività.