



Cinque scenari per il rilancio politico

di Elena Fenili e Giuseppe Scognamiglio

Malgrado l'Euro, l'Allargamento, l'intervento nei balcani, il ruolo svolto in Medio Oriente... la politica europea appare in un momento di stallo e di sfiducia. Un contesto che rende difficile capire quale "scuola di pensiero" risulterà alla fine vincente

L'Unione europea è un'organizzazione internazionale sui generis, di tipo sovranazionale e intergovernativo, le cui competenze sono state allargate progressivamente a settori che in precedenza erano gestiti autonomamente dagli Stati membri.

Sottoscrivendo i trattati europei, gli Stati membri hanno deciso di cedere parte delle proprie sovranità, delegando alcuni dei loro poteri decisionali a istituzioni comuni da loro stessi create, organi indipendenti rappresentativi sia degli interessi nazionali che di quello comunitario. L'Unione Europea è, dunque, un attore internazionale di primaria grandezza: protagonista dei negoziati commerciali globali, attore monetario autonomo, è presente, anche militarmente, in molte aree di crisi e partecipa a processi negoziali come la Road Map e le iniziative per bloccare il programma nucleare in Iran.

L'allargamento dei confini è la prima espressione della sua grande forza di attrazione e la più bella pagina della politica estera dell'Unione Europea. A distanza di due anni, il più grande allargamento avvenuto dalla creazione dell'Unione Europea risulta non solo una grande conquista politica, ma anche un successo sul piano economico. Il Commissario Europeo competente per l'Allargamento, Olli Rehn, ha recentemente confermato che gli sforzi per accelerare il processo di adesione all'Unione Europea hanno prodotto un'accelerazione della crescita economica nei 10 nuovi Stati membri (UE-10) pari al 3,75% in media all'anno dal 1997 al 2005 (registrando risultati migliori dei vecchi Stati membri [UE-15] 2,50% in media nello stesso periodo).

Il processo di allargamento non è terminato: l'Unione Europea è in attesa del prossimo ingresso di Bulgaria e Romania, avendo già dato avvio ai negoziati con Croazia e Turchia. Inoltre, la EU ha riconosciuto il titolo di candidato alla ex repubblica Jugoslava di Macedonia e si appresta a riconoscerlo all'Albania, alla Bosnia Erzegovina e alla Serbia, con un punto interrogativo su Montenegro e Kosovo. Nel frattempo, Ucraina e Moldova bussano alle porte dell'Unione, incoraggiate da un Parlamento europeo e da un Consiglio dei Ministri che non hanno mai escluso che la politica europea di prossimità o vicinato possa essere l'anticamera della candidatura all'adesione. L'allargamento ha rafforzato l'immagine e il ruolo internazionale dell'Unione, accrescendone l'influenza e rafforzandone la proiezione verso aree extraeuropee, ma come tutti i periodi di profonda trasformazione, ha generato non pochi problemi. La gestione politica e geopolitica dell'allargamento dei confini comunitari è un terreno di forte dibattito in cui si scontrano interessi e visioni speculari. Sino a oggi l'Unione ha evitato di stabilire quali saranno i suoi confini ultimi, ritenendo che ciò farebbe perdere credibilità ed efficacia alle politiche

di stabilizzazione e promozione della democrazia in aree critiche, come le repubbliche ex-sovietiche e, più in generale, indebolirebbe la forza di attrazione della UE. Ciò riguarda in particolare la Russia (fino a Vladivostok), gli Stati ex-sovietici dell'area del Caucaso e dell'Asia centrale (che fanno parte del Consiglio d'Europa e dell'Osce) e Israele.

Nell'ambito della duplice esigenza di mantenere un equilibrio tra "approfondimento" e allargamento nel processo di integrazione europea e di accogliere le posizioni dominanti nell'opinione pubblica europea, un recente scambio di opinioni tra i diversi ministri degli Esteri ha messo in luce l'esigenza di rallentare il calendario degli allargamenti. Anche il Parlamento europeo ha manifestato la propria nuova preferenza verso un sistema di relazioni multilaterali alternativo all'allargamento e verso una direttrice di espansione territoriale che rispetti le linee di confine geografico. Tuttavia, l'azione combinata delle pressioni provenienti dall'amministrazione statunitense e delle richieste avanzate dagli stessi Paesi esterni alla cintura comunitaria spinge oggettivamente nella direzione opposta: lasciare l'Unione Europea come una realtà di sviluppo e stabilità e allo stesso tempo una realtà in continua evoluzione, i cui confini rimangono volontariamente imprecisati.

Al di là del dibattito sui confini comunitari, è necessario evidenziare che uno dei fattori strategici di più grande impatto politico risiede nel fatto che la proiezione internazionale dell'Unione Europea va ben oltre l'allargamento dei suoi confini. Da molto tempo l'Unione ha stabilito un rapporto preferenziale con i Paesi africani, che si è confermato e ampliato nel campo economico, politico e della sicurezza comune.

In tale quadro si collocano, oltre alla Politica Europea di Vicinato, il dialogo con il Consiglio di Cooperazione del Golfo, accordi bilaterali e multilaterali sulla gestione dei flussi migratori, sul controllo delle frontiere e sulla lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. In uno scenario di incertezza quale quello in cui stiamo vivendo negli ultimi anni, l'Unione Europea assume perciò un ruolo strategico di dialogo tra il mondo arabo e l'Occidente.

Nonostante le importanti realizzazioni degli ultimi anni (come già accennato, introduzione dell'euro, allargamento, interventi nei Balcani e ruolo crescente in Medio Oriente e verso l'Iran, accordo sul Trattato Costituzionale), l'Europa – soprattutto la politica europea – si trova in un momento di stallo e di sfiducia. Si parla da troppo tempo di "crisi istituzionale" senza riuscire a trovare un'unica linea di azione condivisa, anziché 25 singole risposte nazionali.

La riforma istituzionale dell'Unione rimane, dunque, del tutto attuale e necessaria. È sempre più riconosciuta la necessità che per continuare il processo di allargamento siano adatte non solo le politiche, ma anche gli strumenti istituzionali. Il Trattato Costituzionale è stato modellato per creare un sistema delle decisioni UE maggiormente trasparenti. Uno dei principali obiettivi perseguiti dal Trattato è di chiarire quali poteri e responsabilità appartengono all'Unione Europea e quali invece rimangono agli Stati membri e alle autorità regionali. Oggi, l'idea espressa dal Trattato Costituzionale che l'integrazione europea sia basata sulla diretta espressione di volontà dei popoli e sulla legittimazione dei governi nazionali, si scontra con la sempre più diffusa sfiducia dimostrata dai Paesi membri e con la loro determinazione nel difendere la sovranità nazionale.





Dopo la bocciatura referendaria del testo costituzionale in Francia e in Olanda e dopo la proclamazione di un indefinito e indeterminato periodo di riflessione, a cui ha fatto seguito l'interessante apertura su scala europea di un confronto pubblico di idee e suggerimenti, avviato attraverso il cosiddetto Piano D (Democrazia, Dialogo, Dibattito) e fortemente voluto dal Commissario Margot Wallstrom (Commissario per le Relazioni Istituzionali e la Comunicazione), non sono concretamente apparse né indicazioni né strategie precise. L'incapacità di fissare strategie ben precise si manifesta nella difficoltà di trovare un'unica soluzione tra le cinque "scuole di pensiero" che emergono a livello comunitario:

- 1)** Continuare il processo di ratifica: posizione ufficialmente sostenuta da molti membri del Parlamento europeo e dai governi che hanno già ratificato il Trattato. Considerando che almeno l'80% dei Paesi membri ha già proceduto alla ratifica, si ritiene che il Consiglio europeo abbia il compito di decidere come procedere con quei Paesi che non ratificheranno. Per i 9 Paesi che non si sono ancora pronunciati, il processo di ratifica deve necessariamente proseguire, in modo da raggiungere un consenso in 20 dei 25 Paesi comunitari, così come espressamente previsto dalla Dichiarazione 23 che accompagna lo stesso testo Costituzionale.
- 2)** *"Social Declaration"*: in seno alla Commissione parlamentare Affari Costituzionali del Parlamento europeo e soprattutto su impulso del liberale britannico Andrei Duff e del verde austriaco Johannes Voggenhubber, è maturata l'idea di aggiungere una "Dichiarazione sociale" da allegare al testo costituzionale, che soddisfi le richieste di Francia e Olanda. L'idea è quella di lasciare il testo Costituzionale solo se accompagnato da significative misure che rassicurino anche l'opinione pubblica. Questo approccio dovrebbe aprire la via alle ratifiche francese e olandese, evitare nuove ratifiche nei Paesi che hanno già adottato la Costituzione e consentire la sua entrata in vigore entro il 2009.
- 3)** Nizza-Plus: questa ipotesi, fortemente supportata dal Presidente francese Chirac, prende in considerazione il ruolo dei Parlamenti nazionali e suggerisce di attuare quelle riforme che sono già state negoziate (per esempio nel campo della politica estera, della sicurezza e della giustizia) nell'ambito del quadro legislativo esistente.
- 4)** *"Cherry-pick idea"*: esiste un gruppo di Paesi che sostengono che il Trattato Costituzionale sia ormai morto, sebbene ritengano che ciò



non potrà generare la fine dell'Europa. La soluzione offerta e fortemente sostenuta dal ministro francese Sarkozy considera di adottare, in via parlamentare, solo la prima e la seconda parte del Trattato Costituzionale, mentre le altre parti, che non trovano un accordo unanime in ambito comunitario, potrebbero essere approvate senza alcuna modifica del Trattato.

5) "Stati Uniti d'Europa": partendo dal presupposto che l'Europa deve andare avanti, il primo ministro belga Guy Verhofstadt propone la creazione di un "euro-nucleo" di Paesi (i 12 Paesi dell'area euro) che più degli altri siano pronti a compiere passi avanti in ambito economico, politico e decisionale. Secondo Verhofstadt, aspettare che tutti gli Stati membri aderiscano alle decisioni più avanzate è un meccanismo che rallenta la crescita e la competitività.

Una fase di stallo dopo lo choc dei "no" francese e olandese era inevitabile e sarebbe miopia interpretarla come indicativa di ciò che accadrà nel medio-lungo termine.

La partita rimane dunque ancora aperta, sia perché le riforme istituzionali corrispondono a una vitale esigenza di funzionamento dell'Unione, sia perché è largamente maggioritario il fronte dei Paesi, tra cui l'Italia, che ritengono imprescindibile una riforma.

L'esperienza di decenni mostra che un'Europa divisa, litigiosa, lenta e incapace di agire tempestivamente ed efficacemente non può che aggravare la crisi di consenso di cui soffre. Superare i limiti che l'assetto istituzionale e le procedure vigenti pongono alla capacità di azione dell'Unione diviene dunque indispensabile anche per difendere quanto è stato costruito fino a oggi. E per superare quei limiti è indispensabile una modifica dei trattati, ma è altresì fondamentale cercare il sostegno dell'opinione pubblica europea.

A prescindere dalle modalità che verranno attuate per uscire dall'impasse politica, è necessario evidenziare che esiste un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa. Fondamento di questa Europa è rappresentato dalla formidabile eredità culturale che gli Europei possono vantare. Superando le divisioni geografiche, religiose o politiche, gli Europei si sono reciprocamente influenzati e arricchiti nel corso dei secoli, costruendo quell'eredità comune alla quale possono fare appello le molteplici culture dell'Unione. Infatti, pur diversi tra loro, i popoli europei condividono una storia che colloca l'Europa nel mondo e dalla quale deriva la sua specificità.

—Dopo la bocciatura referendaria del testo costituzionale, si è aperto su scala europea un confronto pubblico di idee avviato attraverso il cosiddetto Piano D, fortemente voluto da Margot Wallstrom, Commissario UE per le Relazioni Istituzionali e la Comunicazione (nella pagina a fianco). Sono nate così differenti scuole di pensiero, come quella proposta dal Primo Ministro belga Verhofstadt che vorrebbe gli Stati Uniti d'Europa, o la "Cherry-pick idea" del ministro francese Sarkozy, fino alla "Nizza-plus", fortemente sostenuta dal presidente francese Chirac