

Il futuro dell'Europa : riflessioni sulla "Pausa di riflessione"

di Rocco Antonio Cangelosi

(Rappresentante Permanente presso l'Unione Europea)

1. Il Consiglio europeo di dicembre ha raggiunto, sotto la presidenza di Tony Blair, il tanto auspicato accordo sulle prospettive finanziarie allontanando l'Unione da una crisi di vaste proporzioni che non avrebbe mancato di avere maggiori effetti sui suoi futuri assetti. In realtà una crisi avrebbe potuto anche essere salutare per un'Unione che, dopo l'allargamento a 27 e dopo la bocciatura franco-olandese del trattato costituzionale, stenta a ritrovare la giusta dimensione al suo interno, come nel contesto internazionale.

Diceva Jean Monnet che "l'Europa si sarebbe fatta attraverso le crisi e che essa sarebbe stata la somma delle soluzioni che l'Europa avrebbe portato a queste crisi". Ma questa volta i leaders dell'Unione non erano pronti a affrontare una situazione che avrebbe richiesto coraggio, immaginazione, leadership. Ed è proprio la mancanza di queste componenti che ha spinto il Consiglio Europeo ad accordarsi sulla base del minimo comune denominatore grazie anche a una rinnovata Germania che sembra voler tornare sulla scena europea con una Angela Merkel determinata a riaffermare il ruolo di Berlino nei confronti dei Nuovi Stati e favorire una maggiore integrazione dell'Europa.

La crisi tuttavia è stata rinviata solamente a più tardi in quanto le decisioni adottate sulle prospettive finanziarie rappresentano il minimo indispensabile per condurre avanti le politiche "vecchie" dell'Unione, per rispondere ai bisogni più impellenti dei nuovi membri, per mantenere ancora una parvenza di solidarietà nell'Unione allargata.

Ma nulla di consistente è stato previsto per le nuove politiche, soprattutto quelle tese a rilanciare la competitività e lo sviluppo. I nodi sulla struttura del bilancio, le risorse proprie dell'Unione, l'equa ripartizione degli oneri, l'anomalia del rimborso britannico sono stati solamente rinviati a più tardi. E per quell'appuntamento è bene che l'Unione si prepari adeguatamente per rispondere alle ineludibili sfide che l'attendono, in un contesto di maggiore competitività internazionale reso più acuto dal ruolo emergente di Cina e India, ma anche di Russia e Brasile e dalla necessità di doversi continuare a misurare con la crescita americana.

D'altra parte, va considerato che il compromesso raggiunto era l'unico possibile (la storia non offre controprove). A fronte degli interessi in gioco, da una parte la strenua difesa del rimborso britannico, dall'altra l'esigenza di contenere i saldi netti e salvaguardare la politica di coesione, il Consiglio europeo ha approvato un bilancio pari all'1,045% del pnl comunitario (circa 863 miliardi di Euro per il periodo 2007-2008), grazie al ruolo determinante di Angela Merkel, che è intervenuta con decisione per elevare la quota proposta dalla presidenza inglese (1,03% del pnl). In sostanza il nuovo bilancio assicura una più equa ripartizione degli oneri tra i vari paesi. I saldi netti dei paesi maggiori contribuenti tendono a livellarsi in percentuale del Pil (0,35% per l'Italia, 0,36 per la Francia; 0,30% per il Regno Unito, che per la prima volta raggiunge questo livello, mentre la Germania si attesta sullo 0,41%). La struttura del rimborso britannico è stata modificata, avendo dovuto Blair accettare il principio dell'esclusione dal rimborso delle spese per l'allargamento (fatta eccezione per quella agricola che era stata concordata nel 2002). E' stata inoltre inserita una clausola di revisione che impone a partire dal 2008 un dibattito sulla struttura del bilancio, ivi comprese le risorse proprie (leggasi rimborso britannico).

Nella sostanza tuttavia la ripartizione tra le maggiori voci di spesa rimane invariata. La spesa agricola e la politica di coesione continuano a rappresentare circa il 70% del totale (rispettivamente 34% e 36% ovvero 600 miliardi di Euro su 863).

2. Risolto per il momento il nodo delle prospettive finanziarie, rimangono comunque una serie di interrogativi circa il futuro dell'Unione.

Il problema di una più efficiente e democratica struttura istituzionale, che si era cercato di risolvere con la Costituzione, è interamente sul tavolo, anzi diventa sempre più urgente, in quanto il Trattato di Nizza impone, una volta raggiunto il numero di 27 membri, di ridurre il numero dei commissari riproponendo uno degli aspetti più delicati che erano stati discussi durante il negoziato costituzionale. Ma non basta : la pausa di riflessione alla quale sono chiamati i Paesi dell'Unione per trovare una soluzione al problema costituzionale, dovrà necessariamente riguardare la politica dei futuri allargamenti, valutare le capacità di assorbimento dell'Unione, interrogarsi sui confini dell'Unione stessa. In effetti una delle cause che avevano indotto i cittadini francesi e olandesi a rigettare il Trattato costituzionale era stata, da una parte la crisi economica che aveva messo a repentaglio migliaia di posti di lavoro e dall'altra lo spettro dell'allargamento, vissuto come una minaccia alla stabilità economica (la sindrome dell'idraulico polacco), attraverso un dumping fiscale e sociale permanente a danno delle economie dei vecchi stati membri. Ma ancor più l'avvio dei negoziati di adesione con la Turchia, ha determinato nell'opinione pubblica europea un forte sentimento di preoccupazione, di cui i governi europei non potranno non tenere conto.

Il 2006 si annuncia quindi come un anno di transizione, gravido tuttavia di scelte da operare per giungere a soluzioni equilibrate auspicabilmente nel 2007 dopo le elezioni presidenziali francesi e quelle politiche olandesi.

La presidenza austriaca ha manifestato la ferma intenzione di porre mano ai problemi sul tavolo e di dare seguito alle conclusioni del Consiglio Europeo sul futuro dell'Europa. La obbiettiva necessità di assicurare all'Unione europea una capacità di governare i processi in corso e la impossibilità di ritornare agli elettori con il testo della Costituzione firmata a Roma pone una serie di interrogativi circa le soluzioni da adottare.

L'approvazione delle prospettive finanziarie sembra in realtà avere allentato le tensioni e aumentato la consapevolezza di uscire dall'impasse. Non si può dire che il clima sia mutato nelle opinioni pubbliche, ma il dibattito si sta ravvivando e varie proposte vengono avanzate in alcuni Paesi.

D'altra parte non ci sono alternative. L'esaurimento delle capacità istituzionali del Trattato di Nizza impone di ricercare nuove formule. Infatti a partire dal 2007 (o 2008) raggiunto il numero di 27, il Consiglio dovrà stabilire il numero dei commissari, nonché il numero dei parlamentari e la ponderazione dei voti per i prossimi aderenti attraverso decisioni, da adottarsi con una CIG all'unanimità e con ratifica parlamentare.

Da questa semplice presa di coscienza nasce l'esigenza di trovare soluzioni più ampie che vanno dalla riproposizione del testo costituzionale nei termini in cui esso è stato negoziato, a formule riduttive o riviste del suo impianto.

Non a caso in questi giorni molte delle nuove proposte provengono da parte francese. In effetti Parigi si rende perfettamente conto che un'Europa allargata non è gestibile con gli strumenti del Trattato di Nizza e nel contempo avverte che il suo ruolo nell'Unione rischia di essere eroso da una ripresa della dinamica integrazionista in casa

della vicina Germania. Se è vero che le esitazioni di Chirac erano state alla base del rifiuto francese al Trattato sotto presidenza italiana, è anche vero che la Francia con l'allargamento ha cominciato a sentirsi sempre più a disagio, in un vestito non più cucito "addosso" alla visione francese dell'integrazione europea. Se finora la misura e il ritmo dell'integrazione europea era stato scandito dalle decisioni parigine, con e dopo l'allargamento la situazione appare profondamente mutata e Parigi sembra cominciare a rendersene conto. Le dichiarazioni di Sarkozy sulla insufficienza dell'asse franco tedesco e sulla necessità di ricorrere al nucleo dei grandi Paesi per incentivare la costruzione europea, sono sintomatiche dei sentimenti che attraversano l'opinione pubblica transalpina. E proprio a causa dell'incertezza che si è venuta a determinare dopo la bocciatura del Trattato costituzionale che la Francia cerca una via di uscita e una risposta che le consenta, da un lato di contemperare le esigenze politiche interne nei confronti della propria opinione pubblica con la definizione di un disegno comunitario che rischia altrimenti di avvicinarsi sempre di più alla concezione britannica: sempre più mercato, meno istituzioni, meno regole, più cooperazione intergovernativa.

Il presidente Chirac ha cominciato a seguire un approccio selettivo ventilando l'ipotesi dell'entrata in vigore di alcune parti della costituzione e in particolare quelle relative all'apparato istituzionale (Ministro degli esteri, Presidente dell'Unione, composizione della Commissione). Il pensiero chiracchiano è mirabilmente espresso nel rapporto sul Futuro dell'Europa che l'ex Primo Ministro Balladur e attuale presidente della Commissione Esteri dell'Assemblée nazionale, ha recentemente presentato.

In sostanza Balladur parte dalla constatazione che il progetto di Trattato costituzionale respinto da Francia e Olanda non entrerà mai in vigore. Sostiene quindi la necessità di progredire nell'integrazione introducendo una serie di riforme, che non

necessitano di un nuovo trattato, ma che possono essere approvate per consenso. In particolare si tratterebbe di:

- assicurare la presidenza stabile del Consiglio e dell'Eurogruppo, come previsto dal trattato costituzionale;
- adottare una dichiarazione comune sui valori della costruzione europea,
- creare un Ministro degli affari esteri e un Servizio diplomatico europeo;
- assicurare la trasparenza dei lavori del Consiglio;
- accrescere il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo;
- dare maggiore spazio al diritto di petizione dei cittadini europei.

Inoltre, per quanto concerne il bilancio dell'Unione, sarebbe necessario aprire un dibattito sulle priorità finanziarie dell'Unione e rivedere l'anomalia dello chèque britannico. Balladur ritiene poi che occorra riflettere sulla capacità dell'Unione di funzionare a 27 e suggerisce, per superare gli handicap di governance e di deficit democratico, il ricorso a cooperazioni "specializzate" in vari settori : l'euro, Schengen, difesa, giustizia, fiscalità. Si potrebbe anche ipotizzare un "serpente fiscale e sociale", con prelevamenti obbligatori entro i quali fissare il tasso di prelievo nazionale. In politica estera si potrebbe poi ricorrere, come nel caso dell'Iran, a azioni comuni condotte da gruppi di stati.

Infine nella concezione balladuriana non poteva mancare un riferimento all'allargamento, per il quale l'ex primo ministro ipotizza, dopo il 2007, una pausa di riflessione e la creazione invece di partenariati privilegiati. Questi ultimi costituirebbero il terzo cerchio, rispetto al primo dei 27 e al secondo delle cooperazioni specializzate, senza tuttavia che queste costituiscano "un nucleo duro" all'interno dell'Unione.

Diversa si presenta la posizione di Sarkozy, che pur condividendo la necessità di dotare l'Unione di strumenti appropriati prima di ogni ulteriore allargamento, ritiene che il progetto costituzionale potrebbe essere sottoposto a ratifica parlamentare, senza passare nuovamente di fronte al corpo elettorale, in una forma ridotta e con un nuovo titolo.

L'idea di Sarkozy sarebbe quella di limitare il testo del Trattato, alla prima e seconda parte, accompagnato da una dichiarazione sulla dimensione sociale che potrebbe tranquillizzare gli elettori francesi. Per quanto riguarda la parte terza, essa potrebbe in larga misura essere lasciata cadere e l'Unione continuerebbe a funzionare sulla base dei trattati esistenti. Su questa linea sembra posizionarsi anche il socialista Fabius lasciando intravedere la possibilità, dopo le presidenziali, di un'intesa bipartisan sul tipo di Trattato da adottare.

Delors, da parte sua, in un suo recente intervento al Collegio Europeo di Parma insiste sul principio della differenziazione come enunciato dall'allora Ministro degli esteri Genscher: "Non si può obbligare un Paese ad andare più lontano di quanto voglia, ma, al contrario, questo Paese non può impedire agli altri di farlo".

Piuttosto che attardarsi sul problema costituzionale Delors propone tre obiettivi per la Grande Europa a 27 e domani a più di trenta :

- la pace e il riconoscimento reciproco tra i Paesi e i popoli,
- un quadro per lo sviluppo duraturo e solidale.
- l'arricchimento della diversità culturale

E per uscire dalla crisi economica egli rispolvera le ricette del suo vecchio piano proponendo la formula usata per l'Atto Unico: "la concorrenza che stimola, la cooperazione che rafforza, la solidarietà che unisce".

Se questi sono i sentimenti che predominano in Francia, in Germania e Italia si ritiene invece che il progetto di ratifica, già completato dalla maggioranza degli stati membri, debba continuare per innescare una dinamica virtuosa e giungere a giugno con il numero più alto di ratifiche. Le modalità di entrata in vigore e gli eventuali cambiamenti andrebbero esaminati in un momento successivo, per esempio nel 2007 dopo le elezioni presidenziali in Francia e quelle politiche in Olanda, nonostante che il Ministro degli Esteri olandese Ben Bot abbia recentemente dichiarato che la "Costituzione è morta e sepolta".

Nel dibattito che si è aperto appare interessante notare la posizione del primo ministro belga Verhofstadt. In una sua recente pubblicazione "Gli Stati Uniti d'Europa: Manifesto per una nuova Europa" egli propone di partire da un nucleo ristretto di stati, verosimilmente quelli appartenenti all'Eurozona per rilanciare la costruzione europea. Egli, come Balladur, ritiene che per il mercato del lavoro, la dimensione sociale, lo sviluppo sostenibile, la tassazione si possa creare una specie di "serpente" con bande di oscillazioni con minimi e massimi entro i quali gli Stati membri potrebbero trovare la giusta misura nazionale.

Verhofstadt rivendica anche istituzioni forti, il finanziamento dell'Unione attraverso risorse proprie e un Governo per l'Europa che potrebbe essere la stessa Commissione con un Presidente eletto direttamente dai cittadini europei. Per giungere a tali obiettivi il gruppo dei Paesi dell'Eurozona dovrebbe accordarsi su un progetto di Costituzione e dare vita ad una cooperazione rafforzata istituzionale.

Infine non va dimenticata la posizione del Parlamento Europeo che oscillando tra le proposte più estremiste come quella dell'On.le Duff di riaprire nel 2009 una "Convenzione costituente" e quella di coloro che difendono l'attuale testo costituzionale, lascia aperta ogni opzione limitandosi ad una risoluzione di carattere procedurale. Quest'ultima mira ad

incoraggiare il dibattito e la riflessione nei Parlamenti nazionali e nella società civile in modo da giungere a giugno a conclusioni univoche e incoraggianti per i futuri sviluppi.

3. Cosa si può concludere a questo stadio del dibattito in vista del Consiglio Europeo di giugno?

Innanzitutto che dopo i falliti referenda francesi e olandese l'elemento che caratterizza il futuro dell'Unione è l'incertezza. Incertezza per il suo futuro costituzionale, incertezza per i suoi confini, incertezza sulla adeguatezza delle sue politiche.

Appare opportuno uscire da questa situazione al più presto, altrimenti rischiamo di non sapere dove vogliamo andare. Come ci ricorda Seneca "Ignoranti quem portum petat nullus ventus suus est". Non esiste vento favorevole per quella nave che non sa quale rotta prendere e in quale porto approdare.

Come uscire allora da questa incertezza? Innanzitutto prendendo coscienza del fatto che l'Unione sta attraversando un momento di crisi : crisi politica, crisi economica, crisi istituzionale, perdita di competitività, di identità e di fiducia.

Le cause a monte sono ben note : esse riguardano essenzialmente gli effetti della globalizzazione, accompagnati da un ciclo economico negativo, perdita di competitività del vecchio continente, delocalizzazione degli investimenti, esitazioni circa gli effettivi benefici dell'entrata in vigore dell'Euro, alti livelli di disoccupazione. Il punto di vista dell'opinione pubblica o almeno di una parte di essa, come emerso in occasione dei referenda in Olanda e in Francia, è che l'Unione non sia in grado di offrire una risposta adeguata a queste sfide.

In questo contesto si aggiunge il senso di un Unione più diluita a seguito dell'allargamento.

L'Unione si trova confrontata nei prossimi mesi essenzialmente a quattro sfide : la ripresa economica e l'avvio di nuove politiche, l'allargamento e la riaffermazione della identità europea, la sicurezza ed infine il Trattato costituzionale.

Il superamento dello scoglio delle prospettive finanziarie dovrebbe infondere una dose di fiducia all'Unione europea, ma nonostante le roboanti declamazioni di Blair all'inizio del suo semestre di presidenza non sono valse a modificare sostanzialmente le sue politiche. L'Unione dovrà continuare ad affidarsi al così detto processo di Lisbona, basato essenzialmente sulle politiche nazionali che dovrebbero essere armonizzate verso cicli virtuosi attraverso il coordinamento aperto, il "bench marking", le "best practices" e così via. Ma tutto questo non sarà sufficiente a rilanciare economia e competitività, crescita ed occupazione. C'è solo da sperare che la tenue ripresa del ciclo economico si irrobustisca e dia qualche iniezione di fiducia alle imprese. Il Consiglio europeo di primavera si annuncia privo di iniziative spettacolari e probabilmente si limiterà a ripetere le raccomandazioni di sempre. Ma non ci saranno né gli Eurobonds, né le ricette Delors, riprese da alcuni Ministri come Tremonti. L'Europa deve tuttavia reagire, innovando le proprie politiche e renderle adeguate alle nuove sfide : modernizzazione dell'industria europea, innovazione tecnologica ricerca di un nuovo modello sociale. Ma non dimentichiamo che per sviluppare politiche ambiziose abbiamo bisogno di istituzioni europee ambiziose.

Per quanto riguarda la riflessione che l'Unione si appresta a fare sui futuri allargamenti bisognerà tenere presenti due aspetti.

L'allargamento è stata una politica di successo. E questo va spiegato meglio alle nostre opinioni pubbliche, dobbiamo spiegarne i vantaggi, dobbiamo far capire anche gli eventuali costi del non allargamento della UE in termini di stabilizzazione e sicurezza.

Al contempo non possiamo allargare all'infinito. Dobbiamo circoscrivere il nostro raggio di azione a quelle aree cui abbiamo già promesso una prospettiva europea, cioè i Balcani. Dobbiamo inoltre evitare un dibattito sulle frontiere dell'Unione che appare estremamente scivoloso e in ogni caso sterile.

Sulla sicurezza interna dell'Unione c'è poco da dire. Essa è il punto centrale per potere riconquistare l'opinione pubblica. Se dimostreremo di essere capaci di combattere efficacemente il terrorismo, l'emigrazione clandestina, i traffici di esseri umani, di armi e droga e dare risposte efficaci alle grandi epidemie come l'influenza aviaria, avremo fatto un grande passo in avanti.

Infine alcune considerazioni finali e riepilogative sul Trattato costituzionale.

Si può salvare e come? Rivedendolo solo parzialmente? Salvandone alcune parti? Adottando alcune dichiarazioni interpretative? Serve un'iniziativa comunitaria? O di alcuni stati?

Il quadro come abbiamo visto resta fluido ma esistono, sia pure in nuce alcuni punti che riscuotono un certo consenso. Su questi dobbiamo lavorare.

- L'apertura dei negoziati con Turchia e Croazia rende ancora più necessaria la Costituzione ed in particolare l'entrata in vigore delle disposizioni che ne rappresentano il "cuore" la I e II parte, le disposizioni di carattere istituzionale, quelle relative alle cooperazioni rafforzate, la carta dei diritti fondamentali;
- non è possibile ignorare il fatto che la Costituzione è stata già ratificata da 15 stati membri, se si considerano anche Bulgaria e Romania. Il Belgio si appresta a completare la sua procedura di ratifica e non è escluso che la Finlandia ratifichi prima dell'inizio della sua Presidenza. Esiste quindi non solo una maggioranza numerica ma anche della popolazione in favore della Costituzione. Occorre

pertanto trovare una risposta democratica per i cittadini di questi Stati membri e non solo per i cittadini di quelli, finora solo 2, che non la vogliono;

- bisogna continuare a mantenere vivo il dibattito sulla Costituzione, perché un silenzio prolungato si tradurrebbe inevitabilmente in rassegnazione e la rassegnazione nella "eutanasia" del progetto costituzionale;
- una prosecuzione delle ratifiche rafforzerebbe tanto le prospettive di entrata in vigore della Costituzione, quanto le posizioni del "fronte pro costituzione" nel caso in cui si dovesse presentare, in futuro, il bisogno di apportare alcuni cambiamenti, Che si adotti una prospettiva "gradualista" (probabilmente l'unica che abbia possibilità di successo) o si aspiri a rimettere mano da subito al testo della Costituzione, occorre partire dalla riattivazione della dinamica delle ratifiche e non aspettare soltanto di vedere cosa succederà nel 2007;
- bisogna però essere consapevoli che sottoporre la Costituzione a ratifica negli Stati membri che ancora mancano all'appello comporta un rischio politico. Rischio che i Governi di quei Paesi, soprattutto, là dove è previsto un referendum, potrebbero essere disposti a sobbarcarsi in cambio di un riconoscimento morale e politico e in termini di leadership;
- l'azione coordinata di un gruppo di stati membri - una sorta di gruppo degli "Amici della Costituzione" potrebbe valorizzare questi elementi ancora embrionali di consenso per rivitalizzare il Processo Costituzionale. Ed è quello che sta facendo il Presidente Ciampi incoraggiando incontri di Capi di Stato appartenenti a Paesi rappresentanti diverse sensibilità nell'Unione (Austria, Finlandia, Lettonia, Portogallo, Polonia, Germania e Italia). Una dichiarazione da parte di questi Capi di

Stato fu approvata prima del vertice del giugno dello scorso anno. Una nuova riunione è prevista a febbraio a Dresda;

- bisogna considerare che il nuovo clima registrato in Germania dopo l'elezione di Angela Merkel potrebbe incoraggiare, dopo le nostre elezioni, una forte iniziativa italo-tedesca, come accadde con l'iniziativa Genscher-Colombo per riattivare il processo di integrazione. In effetti Italia e Germania rappresentano gli stati a maggiore vocazione europeista. Spetta adesso ad essi rilanciare il processo di integrazione e aiutare Francia e Olanda ad uscire dalle secche dove si sono arenate.

Nel 2007 ricorre il 50° anniversario del Trattato di Roma, le cui celebrazioni coincideranno con la Presidenza tedesca dell'Unione. Quale migliore occasione per il rilancio del processo costituzionale?