

Tra Nizza e Lisbona: le inquietudini della Presidenza francese dell'Ue

di Antonio Missiroli

Il Consiglio Europeo svoltosi immediatamente dopo il No dell'Irlanda al Trattato di Lisbona non ha saputo dare risposte forti e convincenti: si è limitato a indicare che alla sua prossima riunione del 15 ottobre prenderà in considerazione (pare su proposta irlandese) "la via da percorrere" per l'eventuale ratifica del Trattato. Il problema è che almeno due dei sette paesi che non l'hanno ancora ratificato - la Repubblica Ceca (dove pende un parere di costituzionalità, ma permangono anche dubbi politici) e la Svezia (dove la richiesta maggioranza parlamentare dei 2/3 non appare certissima) - vi potrebbero arrivare solo dopo quella data. Tutto fa quindi pensare che una soluzione, se ci sarà, potrà essere trovata solo a dicembre.

No a nuovi negoziati

Malgrado la buona notizia della ratifica da parte del Regno Unito (proprio alla vigilia del vertice), il Consiglio Europeo non ha trovato la compattezza necessaria per dare un'indicazione chiara sul futuro. Paradossalmente, tuttavia, lo scacco irlandese potrebbe avere anche un effetto positivo. Proprio la Repubblica Ceca, infatti, assumerà la presidenza di turno dell'Unione nel primo semestre del 2009: se Lisbona fosse stata ratificata come previsto, avrebbe dovuto condividere il compito con il nuovo Presidente dell'Unione e l'Alto Rappresentante e Vice-Presidente della Commissione. Al momento attuale, il governo di Praga parrebbe destinato invece ad una presidenza 'piena': e, se vorrà assicurarne il successo, non potrà permettersi di irritare troppo i partner sulla questione della ratifica.

Il Consiglio ha insistito sul fatto che non c'è alcun Piano B per uscire dalla crisi aperta da Dublino e che quindi l'unica strada aperta resta quella dell'approvazione del Trattato di Lisbona. Non ci saranno insomma nuovi negoziati (come auspicato invece da una parte del fronte del 'No' in Irlanda) e anzi - come hanno lasciato capire le affermazioni del Presidente francese Nicolas Sarkozy e della Cancelliera Angela Merkel - il blocco di Lisbona porterebbe di fatto ad un blocco dell'allargamento, dato che il Trattato di Nizza (tuttora in vigore) prevede un massimo di 27 membri per l'Unione: una mossa, questa, volta chiaramente a mettere sotto pressione sia Praga che Stoccolma (che dovrebbe assumere la presidenza dell'Ue subito dopo), che sono tiepide sul nuovo trattato, ma decise a tenere la porta aperta a candidati vecchi e nuovi.

Questioni aperte

La mancata ratifica d'altronde apre anche alcuni problemi imprevisti, a cominciare dal prossimo rinnovo del Parlamento Europeo. L'assemblea comprende oggi 785 membri, che dovrebbero essere ridotti a 736 secondo Nizza (ma 751 secondo Lisbona). L'incertezza sulla base legale del nuovo Parlamento solleva delicate questioni di 'quote' nazionali e anche di distribuzione dei seggi nelle circoscrizioni. La data limite per decidere cade tra marzo e aprile del prossimo anno.

Nizza stabilisce anche che, quando l'Ue avesse raggiunto 27 membri, il numero dei Commissari europei avrebbe dovuto essere inferiore a quello degli Stati (anche se non precisa di quanto e con quali criteri). Anche Lisbona stabilisce una Commissione più ristretta (2/3 dei paesi membri, a rotazione, a partire dal 2014), ma permette anche di rivedere la norma con una decisione unanime

del Consiglio - mentre Nizza non lo consente. Anche in questo caso, ci vorrebbe chiarezza prima del giugno 2009.

Infine, un ritardo nell'entrata in vigore di Lisbona comporterebbe anche un ritardo nel mutamento della base legale delle norme relative a giustizia e affari interni – anche se in questo caso darebbe al Parlamento qualche mese in più per finalizzare una serie di ‘pacchetti’ legislativi pendenti da tempo. Non è un caso, del resto, che circa un terzo delle conclusioni del vertice siano dedicate a questo tema.

Un ritardo di qualche mese non sarebbe insomma molto grave (era già accaduto con Maastricht) se si fosse certi che Lisbona entrerà comunque in vigore. Se invece il ritardo dovesse essere maggiore (o dovesse crescere l'incertezza sullo sbocco finale), la necessità di trovare soluzioni diverse diverrebbe pressante.

Politiche concrete. Con quali strumenti?

Resta da vedere cosa farà il governo irlandese, stretto ora fra la difficoltà di dire ai suoi cittadini che ci sarà un secondo referendum, e quella di dire invece ai suoi partner europei che non ci sarà. Nel 2001/02 fu possibile convocare una seconda consultazione sulla base di una semplice dichiarazione del Consiglio Europeo che rassicurava l'Irlanda riguardo la sua neutralità. Stavolta, potrebbe essere necessario fare di più, in termini ad esempio di garanzie sul mantenimento di un commissario per paese (su cui sembrano comunque essere ormai d'accordo tutti i partner) e di eventuali opt-outs in materia di difesa (senza mettere mano a Lisbona, Dublino potrebbe negoziare un'uscita dall'Agenzia Europea di Difesa). Ma molto dipenderà dal clima interno e dal progresso degli altri nell'iter di ratifica.

Il Consiglio Europeo ha anche insistito sulla necessità che l'Unione risponda meglio alle esigenze reali dei cittadini, a cominciare evidentemente dalla fiammata dei prezzi alimentari e del carburante. Ma in realtà gli strumenti a disposizione dell'Ue sono molto limitati, anche in settori come agricoltura e pesca, dove le misure a breve devono restare compatibili con gli obiettivi a lungo termine. Alla vigilia del vertice, la Commissione ha pubblicato una serie di schede illustrative su quanto si stava facendo: un'iniziativa certo positiva sul piano della comunicazione, ma che avrebbe potuto alimentare la convinzione che “l'Europa” abbia capacità e responsabilità che in realtà non le sono state attribuite, rischiando così poi di essere accusata per l'eventuale mancanza di risultati.

La Francia, in particolare, ha premuto per un maggiore attivismo europeo in campo fiscale, proponendo di fissare tetti più flessibili e mirati per la tassazione dei carburanti. Tuttavia ciò richiede l'unanimità e solleva il timore di stabilire precedenti pericolosi. Così, in questo caso, l'opposizione è stata guidata dalla Germania e dalla Svezia, al cui interno non sono fra l'altro pochi quelli che ritengono che l'aumento del prezzo del petrolio possa costituire un'opportunità per ridurre i consumi e riorientare la domanda d'energia. Il che ha portato semplicemente ad incaricare la presidenza francese, “assieme alla Commissione”, di studiare “la fattibilità e l'impatto” di eventuali misure (il termine “fiscali” è scomparso nella versione finale delle Conclusioni) volte a ridurre le conseguenze dell'aumento del costo del carburante.

La discrasia tra policies e politics

Parigi dovrà comunque fare di necessità virtù anche su altri dossier. Caduta la speranza di orchestrare la messa in opera di Lisbona, la Francia cercherà ora di presentarsi come il risolutore della crisi sul trattato e di rafforzare la coordinazione con cechi e svedesi per i mesi seguenti. Insisterà con maggior decisione sulle quattro grandi priorità indicate già prima del referendum: ambiente e cambiamento climatico, immigrazione, agricoltura, e difesa europea. E spingerà per una maggiore “protezione” dei cittadini europei: sarà anzi questo il leit-motiv degli interventi francesi,

che dovrà però fare i conti con la crescente difficoltà di forgiare il necessario consenso tra gli stati membri – un problema che, soprattutto per la Francia, sarà tanto di sostanza quanto di stile.

Oltre all'incertezza su Lisbona, resta comunque il problema di come risolvere la discrasia strutturale che si è ormai creata nel processo di integrazione – fra policies che vengono sempre più decise a livello sovranazionale, soprattutto per ragioni di efficacia, e politics che resta un affare nazionale (o perfino sub-nazionale) - e che rischia di alimentare il populismo anti-Ue e di avere ripercussioni sempre più serie sulla capacità dell'Unione di prendere decisioni collettive. Un problema che bisognerebbe cominciare ad affrontare fin dalla campagna elettorale europea della prossima primavera, coinvolgendo di più e meglio i cittadini nelle scelte da compiere.