

La politica estera dell’Unione europea e l’esigenza del rilancio costituzionale

di Umberto Ranieri

L’importante ruolo svolto dai paesi europei in occasione della recente crisi libanese e la conseguente missione Unifil lanciata nell’area, hanno fatto parlare da più parti di un ritrovato vigore della politica estera europea. Il fatto, tuttavia, che l’Unione a 25 (presto a 27) non si sia ancora dotata di un trattato costituzionale, potrebbe nuocere sempre di più all’efficacia della sua azione esterna, in particolare in Medio Oriente.

Le nuove responsabilità internazionali assunte dall’Unione europea rendono sempre più urgente l’esigenza del rilancio del processo costituzionale europeo, da troppo tempo assopito fra le nebbie dell’interminabile “pausa di riflessione” – prolungata di un altro anno dal Consiglio europeo del Giugno 2006 – e che rischia di trasformarsi, per le istituzioni comunitarie, in un pericoloso “sonno eterno”.

Poiché la crisi costituzionale è iniziata un anno fa in Francia, con la bocciatura del trattato (poi seguita da quella olandese) per via referendaria, è giusto pensare che sia da quel paese – da sempre pilastro, ancorché controverso, del processo di integrazione – che debba giungere una proposta di rilancio. In Francia, tuttavia, le elezioni presidenziali si terranno nella primavera del 2007, e fino ad allora è difficile pensare che la sua classe dirigente – assorbita da un’intensa competizione elettorale - possa porsi alla guida di un tale processo. L’attesa delle elezioni francesi inficia, purtroppo, anche le possibilità di manovra della Germania, che nella prima metà del 2007 deterrà la presidenza di turno dell’Unione e che, subito dopo l’elezione della cancelliera Merkel, sembrava fortemente animata dalla volontà di utilizzare la presidenza per riavviare il processo costituzionale.

Rebus sic stantibus, è ragionevole prevedere che la fase cruciale del rilancio costituzionale europeo – se gli attori in campo sapranno muoversi con intelligenza – potrà collocarsi fra la presidenza tedesca dell’Unione della prima metà del 2007 e quella francese della seconda metà del 2008. In questo arco di tempo si deciderà se l’Unione potrà uscire dalle paludi della sua crisi o se, al contrario, sarà costretta a rimanervi avvinghiata ancora per molto.

E’ necessario attivarsi da subito per giungere preparati a quella fase e sfruttarne a pieno le potenzialità. Pur nel torpore della pausa di riflessione, diverse proposte che affiorano sulla scena europea si orientano verso la formula del così detto “rilancio in due fasi”. La prima fase

prevederebbe un accordo – secondo alcuni tramite una conferenza intergovernativa, secondo altri tramite nuova Convenzione – su un testo che contenga le principali novità del trattato costituzionale (il Ministro degli Esteri, il Presidente del Consiglio europeo, la doppia maggioranza per le votazioni, l'estensione delle materie cui si applica la codecisione fra Consiglio e Parlamento europeo). Una seconda fase - successiva al 2009 – vedrebbe invece la negoziazione del vero trattato fondamentale, o tramite una nuova Convenzione o direttamente da parte del Parlamento europeo, le cui elezioni del 2009 acquisirebbero in questo caso il valore di un mandato costituente.

Se l'aspetto positivo di questa proposta consiste nel voler riaprire quanto prima la discussione sul trattato costituzionale, il suo limite maggiore sta nel pensare di dividerlo in due fasi. Sarebbe invece opportuno che una nuova conferenza intergovernativa trovasse il coraggio di affrontare fin da subito i principali nodi istituzionali irrisolti, dando tuttavia per assunte le acquisizioni più avanzate del trattato. E' assolutamente condivisibile, a questo riguardo, la posizione assunta dalla Commissione europea per voce del commissario Margot Wallstrom, secondo cui la selezione dei punti più importanti del trattato costituzionale dovrà costituire il terreno di partenza di qualunque nuovo negoziato.

E' infatti fondamentale ricordare che il trattato costituzionale è già stato ratificato da ben sedici paesi (diciotto, in realtà, se si considerano anche Romania e Bulgaria, la cui ratifica era contenuta negli accordi di preadesione alla UE) rappresentanti la maggioranza non solo degli stati, ma anche della popolazione europea; e che anche altri paesi, come il Portogallo e la Danimarca, si stanno collocando sulla via della ratifica.

Alcuni obiettano che l'idea di una nuova conferenza intergovernativa contenga il rischio di conferire un potere eccessivo ai governi, in una fase in cui molti di essi non sembrano attraversati da sentimenti particolarmente "europeisti". Questa strada avrebbe il significativo vantaggio, tuttavia, di configurare una via d'uscita dalla crisi attuale e di riaccendere la speranza di far entrare in vigore, in tempi ragionevolmente brevi, le disposizioni più innovative del trattato, conferendo all'Unione a 27 una base istituzionale ben più solida del delegittimato trattato di Nizza attualmente in vigore.

In vista dell'avvio della presidenza di turno della Germania, a Gennaio prossimo, è opportuno che l'Italia assuma un'iniziativa, insieme ai tedeschi, per promuovere il rilancio del trattato costituzionale. Italia e Germania, anche nella recente stagione di crisi, sono infatti rimaste le più convinte sostenitrici dell'esigenza che l'Unione si doti di una sua legge fondamentale. Così come è accaduto per la politica estera, oggi l'Unione può trovare in questi due paesi i pilastri del suo rilancio costituzionale, al fianco di altri e non meno importanti alleati - come ad esempio il Belgio e la Spagna - che in questo momento si stanno muovendo esattamente nella stessa direzione.

L'Europa è ad un crocevia che rende la discussione su questo tema di fondo non più rinviabile. Le sue crescenti responsabilità internazionali, alla luce delle difficoltà della leadership americana, le impongono di riprendere il cammino dell'integrazione. Dalla capacità dei paesi europei di uscire vittoriosi da questa sfida di fondo dipende non solo il destino dell'Unione, ma anche quello di quel "multilateralismo efficace" che oggi può contribuire a dischiudere nuovi - e da lungo tempo attesi - orizzonti di pace.