

MFE - Ufficio del dibattito – Firenze, 16 ottobre 2016

Un'Unione federale in un'Europa plurale (*)

Sergio Fabbrini

(*) da: Il Sole 24 Ore, 07 agosto 2016

Il premier Renzi ha invitato la cancelliera Merkel e il presidente Hollande ad un incontro a Ventotene per il prossimo 22 agosto. Ventotene è l'isola dove Altiero Spinelli e Ernesto Rossi elaborarono (nel giugno del 1941) il Manifesto per un'Europa libera e unita. Si tratta di una buona iniziativa? Sì, se il suo scopo è quello di preparare il terreno per il rilancio dell'integrazione europea. No, se invece il suo scopo è quello di consolidare un direttorio (di Germania, Francia e Italia) all'interno di una pericolante Unione europea. Ogni direttorio, anche se vi fa parte l'Italia, è antitetico al progetto di unione tra eguali celebrato proprio dal Manifesto di Ventotene.

Per questo motivo, a quell'incontro, sarebbe necessario che l'Italia andasse con un'idea sul futuro dell'Europa. Un'idea che sia coerente con lo spirito di quel Manifesto, ma che tenga presente i cambiamenti intervenuti nel nostro continente nei successivi 80 anni. Cambiamenti che hanno portato alla crisi del progetto di integrazione e di cui Brexit è l'epitome. Per fare ciò occorre un approccio politico che ridefinisca in modo nuovo la narrativa, le politiche e le istituzioni dell'Europa di domani.

Cominciano dalla narrativa. All'inizio, il progetto di integrazione venne giustificato da un'aspirazione inequivocabile: «Basta con le guerre tra gli Stati europei». Si ritenne anche che la pace (garantita dalla Nato) sarebbe stata tanto più al sicuro quanto più fosse stata sostenuta dal benessere economico, dal welfare sociale e dalle libertà politiche (promosse dall'Ue). Su queste basi si è proceduto all'integrazione, prima, dei Paesi dell'Europa occidentale e, poi, dei Paesi dell'Europa meridionale e orientale. La Ue è stata però sconfitta dal suo successo. La teleologia di uno sviluppo inevitabile verso gli Stati Uniti d'Europa è stata drammaticamente smentita dall'esito del referendum britannico del 23 giugno scorso. L'allargamento a quasi tutti i Paesi del continente ha aumentato la disomogeneità, in termini di prospettive e condizioni, tra i suoi stati membri.

Che ci piaccia o meno, l'Europa è un continente plurale, dove paesi con storie ed identità diverse interpretano diversamente le necessità della cooperazione transnazionale. L'Europa plurale richiede l'elaborazione di una narrativa diversa dal passato. Una narrativa che preservi e rafforzi ciò che abbiamo in comune (l'alleanza militare e il mercato unico), ma che riconosca le prospettive che ci differenziano. In particolare tra i paesi che hanno una visione esclusivamente economica e i paesi che hanno o sono costretti a perseguire una visione politica dell'integrazione. Narrative diverse che, tuttavia, dovranno svilupparsi all'interno di una condivisa cultura liberale del mercato aperto e dello stato di diritto.

Passiamo ora alle politiche. Se l'Europa è plurale, allora occorre riconoscere che ci sono paesi che vogliono o hanno bisogno di andare verso l'unione politica e paesi che vogliono ritornare ad essere la comunità economica precedente al Trattato di Maastricht del 1992. Le politiche comuni da perseguire nella seconda non possono essere le stesse della prima. Per quanto riguarda la comunità economica, la base deve essere l'Atto Unico Europeo del 1986 arricchito di quelle politiche che si sono rivelate necessarie per il funzionamento di un mercato aperto e competitivo. Una comunità economica richiede una politica della competizione ma non richiede l'adozione di una politica estera o di sicurezza comuni, né richiede una comune politica dell'ordine interno o della immigrazione. Non richiede neppure una singola politica monetaria, una volta stabiliti rapporti di scambio equilibrati tra diversi regimi valutari. Per quanto riguarda invece l'unione politica, la sfida è molto più complessa. Non solo perché occorrerà stabilire le condizioni della partecipazione dell'unione politica e dei suoi membri al mercato unico. Ma anche perché qui si tratta di costruire un sistema costituzionalmente anti-centralistico, cioè un'unione federale e non già uno stato federale. Un'unione federale non implica, di per sé, il trasferimento della sovranità dagli stati al centro. Piuttosto essa si basa su una separazione della sovranità, distinguendo tra le politiche e risorse nazionali e le (poche e limitate) politiche e risorse condivise a livello sovranazionale. L'unione politica dovrà avere una sua politica della sicurezza e della difesa (con una sua capacità militare e di intelligence), una sua politica dell'ordine e della giustizia, una sua politica dell'immigrazione e del

controllo delle sue frontiere. E ovviamente dovrà avere una sua moneta, collegata ad una politica di bilancio sostenuta da risorse fiscali proprie e non trasferite dagli stati membri. In queste politiche, l'autorità centrale non è delegata dagli stati, né le risorse per gestire le sue competenze sono trasferite da questi ultimi. La convergenza economica tra i suoi stati membri è auspicabile, ma non è la condizione indispensabile per l'esistenza dell'unione. Uno stato membro può fallire senza mettere in discussione l'intera unione, se quest'ultima dispone di una capacità fiscale autonoma e di istituzioni di governo per perseguire politiche anticicliche, se ciò è il volere dei cittadini che le legittimano elettoralmente.

Vediamo infine le istituzioni. Se è vero che l'Ue è divisa al suo interno tra paesi con una visione politica ed altri con una visione economica dell'integrazione, allora è poco plausibile ritenere che essi possano condividere lo stesso impianto istituzionale. Se si vuole disintegrare e integrare nello stesso tempo, allora occorrerà creare due ordini istituzionali distinti. Certamente, una comunità economica richiederà anch'essa l'esistenza di organismi sovranazionali che garantiscano il rispetto delle fondamentali quattro libertà economiche in tutti i paesi che vi partecipano. Tuttavia, si tratta di organismi leggeri e con funzioni delimitate. Invece, per quanto riguarda l'unione politica, occorrerà andare oltre il Trattato di Lisbona del 2009 e i trattati intergovernativi approvati successivamente. Qui, sì, che la finalità dell'unione sempre più stretta deve essere condivisa da chi ne vuole far parte. Qui, sì, che le istituzioni debbono avere una legittimazione democratica. Qui, sì, che la separazione tra istituzioni esecutive (legittimate a prendere decisioni nelle politiche di sua competenza) e legislative (legittimate ad approvare o meno quelle decisioni) deve essere costituzionalizzata. Non può essere come avviene oggi in cui, in particolare nell'Eurozona, il Consiglio europeo dei capi di governo prende decisioni a nome dell'unione, nonostante i suoi membri siano legittimati esclusivamente dal proprio elettorato nazionale. Non può stupire che, sotto la pressione della crisi, quelle decisioni siano state imposte dai paesi più forti (e dalla Germania in particolare). È bene ricordare l'esperienza del secondo Reich tedesco (1870-1918). Quest'ultimo, nonostante fosse una confederazione di 25 stati sovrani ma essendo privo di organismi centrali legittimi, venne di fatto dominato dallo stato più forte, la Prussia. Tant'è che il cancelliere e l'imperatore di quest'ultima erano anche il cancelliere e l'imperatore del Reich. Per evitare che il cancelliere tedesco divenga anche il capo dell'unione, occorre ritornare a Montesquieu (1689-1755), secondo il quale la confusione dei poteri produce inevitabilmente rapporti di dominio. Occorre identificare un potere esecutivo e, contemporaneamente, un separato potere legislativo con cui controllarlo. In un'unione di stati e di cittadini, quel potere esecutivo, seppure unitario, dovrà avere due teste, una che emergerà dai governi nazionali e l'altra dalla maggioranza del legislativo. La competizione tra le due teste stabilirà poi chi sarà il leader legittimato a prendere decisioni (che il legislativo dovrà poi approvare) a nome dell'intero organismo. Se un'unione federale, contrariamente ad uno stato federale, non potrà essere centralizzata, nondimeno i cittadini dovranno avere la possibilità di incidere sulle decisioni delle sue autorità politiche, partecipando sia alla scelta del suo potere esecutivo che alla formazione di quello legislativo. Insomma, in un'unione politica, non può esserci posto per un direttorio (seppure allargato).

La costruzione di un'Europa plurale richiederà creatività, intelligenza e leadership. L'incontro di Ventotene può essere utile per iniziare il percorso. Sarebbe anche necessario che i sei paesi fondatori dell'Ue concordassero una dichiarazione di intenti sulle caratteristiche di un'Europa plurale. La celebrazione dei 60 anni dei Trattati di Roma, il prossimo 25 marzo 2017, potrebbe essere l'occasione per far partire un progetto di integrazione adeguato alla complessità dell'Europa di oggi, eppure coerente con lo spirito del Manifesto di Ventotene di 80 anni fa.

sfabbrini@luiss.it