

SERGIO FABBRINI

(direttore della School of Government dell'Università Luiss "Guido Carli")

UN'EUROPA "RIFORMATA" È L'UNICA ALTERNATIVA AL SOVRANISMO

Cercherò di darvi un quadro che emerge da riflessioni che conduco da molto tempo sulle trasformazioni dell'Europa. È difficile fare politiche in Europa, cambiare l'Europa, riformare l'Europa se non si capiscono la struttura e i problemi che l'Europa non è stata in grado di risolvere.

Farò una premessa e poi organizzerò la relazione in tre punti: l'Unione europea e la sua struttura, cosa hanno prodotto le crisi multiple nella struttura dell'Unione europea, quali sono le strategie per uscire dalle crisi. Faccio una premessa: la politica oggi è radicalmente diversa da quella che si svolgeva 20/25 anni fa, quella che io chiamo la politica nel sistema, nell'epoca dell'interdipendenza. C'è una difficoltà da parte della classe politica di prendere atto dei cambiamenti che sono avvenuti. Diceva Keynes, i capi di governo, gli uomini politici, le donne sono prigionieri delle teorie di economisti di una generazione precedente. Spesso questo avviene anche sul piano delle analisi istituzionali. Le crisi multiple del 2010 (la crisi finanziaria, la crisi dell'immigrazione, la crisi della sicurezza) hanno reso evidente cosa sia l'interdipendenza e come bisogna ragionare in termini politici in modo radicalmente diverso

rispetto al passato. Hanno reso evidente di come ormai si siano europeizzati i conflitti domestici che non hanno più una loro natura interna, ma sono l'effetto, l'espressione dei conflitti che hanno a che fare con l'interdipendenza. L'estate del 2015 è la svolta: Tsipras in Grecia ancora insiste sulla politica dell'indipendenza e indice un referendum chiedendo ai suoi cittadini se sono d'accordo su quelle condizioni economico-finanziarie per salvare la Grecia dal fallimento, ed i suoi cittadini si esprimono per due terzi favorevolmente. Il giorno dopo Tsipras va a Bruxelles ed è costretto ad accettare condizioni ancora più onerose di quelle che avrebbe dovuto sostenere senza indire il referendum. Varoufakis e Tsipras sono l'esempio dell'idea che siamo ancora negli Stati nazionali, negli stati indipendenti. Quel referendum ha dimostrato invece che quell'epoca si è definitivamente conclusa. La seconda implicazione è quella che nell'interdipendenza il conflitto destra/sinistra non è più lo stesso, non è più quello che siamo abituati a conoscere e che abbiamo interpretato durante lo stato dell'indipendenza. Si è sempre più sviluppato, nei sistemi politici europei, un conflitto che ha a che fare con la natura stessa dell'interdipendenza, che nel nostro caso è l'Europa, in quanto arena dell'interdipendenza. Questo

* *Intervento all'iniziativa "Per un'altra Europa", Roma – 23 ottobre 2018*

non significa che sia finito il conflitto destra/sinistra, ma va reinterpretato in modo sostanzialmente diverso rispetto al passato. È finito il tempo in cui destra e sinistra si contendevano il governo dell'indipendenza, oggi questo non è più possibile. Oggi siamo in una situazione in cui destra e sinistra non sono in grado di contendersi il governo dell'interdipendenza. Questo ha significato che in tutti i Paesi europei, anche in quelli più solidi come la Germania, si sono affermate forze politiche e movimenti che mettono in discussione l'interdipendenza. Ho chiamato questi movimenti *sovranisti* perché non sono la replica tradizionale del nazionalismo, che fa parte di un altro periodo storico, ma sono movimenti che richiedono un rimpatrio di maggiori competenze a livello nazionale, assumendo che la sovranità nazionale è conciliabile con un mercato sovranazionale. La svolta per il cambiamento della natura del sovranismo, che è una combinazione tra nazionalismo e populismo ed ha fatto dell'Europa il suo avversario politico, è la Brexit: i suoi costi e le sue implicazioni, la difficoltà a staccarsi dall'Europa persino per un paese come la Gran Bretagna che non condivide la moneta comune. Le difficoltà dell'operazione Brexit sono state così traumatiche che quasi più nessuno si pone il problema della disintegrazione come era prima, quando il conflitto era integrazione/disintegrazione. Il conflitto oggi è stando dentro l'Europa, come è possibile svuotarla ma preservando quelle politiche che sono necessarie e utili come le politiche dei Fondi strutturali, per esempio. Siamo di fronte ad un cambiamento radicale dell'avversario, considerarlo solo tradizionale nazionalismo è sottovalutarlo e non aiuta a preparare le forze che vogliono affrontarlo, che vogliono affrontare questo "cleavage", questa frattura. Gli europeisti sono in

difficoltà, sono in ascesa i sovranisti ovunque, e gli europeisti non sanno esattamente che risposta fornire e che analisi portare avanti se non una posizione conservativa, difendono l'Unione Europea così com'è. Io sono dell'idea che ci possa essere una terza posizione tra lo svuotare l'Europa e il conservarla e il difenderla così. Questa posizione è la via del riformismo, perché l'Europa va difesa ma contemporaneamente va riformata, perché la debolezza decisionale dell'Europa è la causa dei problemi, non ne è semplicemente un derivato e proverò a dimostrarlo.

01

L'Unione europea e la sua struttura. L'Unione europea non è caduta dal cielo, è il risultato di processi storici e politici che vedono come protagonisti principalmente gli Stati. Dopo la decisione del Parlamento francese nel 1954 di votare contro la comunità europea della difesa, finisce questa idea *spinelliana* che fosse necessario prima costruire delle istituzioni e poi sviluppare delle politiche. Dopo il '54 questa idea non regge più, emerge invece l'idea di Jean Monet che vuole invece partire dalle politiche per arrivare alle istituzioni. Questo processo ovviamente ha prodotto grandi contraddizioni, perché non parte da uno schema con un suo ordine logico, ma parte invece da interessi materiali che di volta in volta si combinano sulla base di contingenze anche storiche, governi in carica, ecc.. Questo processo di integrazione parte essenzialmente dal mercato: dopo Parigi del '54 l'idea era partire dalle cose comuni,

fare delle politiche, risolvere dei problemi, costruire un mercato comune, che poi diventa un mercato singolo, e su questa base gli europei trasferiranno la loro lealtà dal livello nazionale al livello europeo. Le cose non hanno funzionato così ma nel complesso questa Europa del mercato comune poi diventato singolo, l'Europa sovranazionale, l'Europa comunitaria di Jacques Delors, ha funzionato e continua a funzionare. Qui c'è un triangolo molto chiaro: la Commissione ha il monopolio dell'iniziativa legislativa, il Consiglio dei Ministri dei vari stati membri prende decisioni a maggioranza, e sempre di più c'è un Parlamento europeo che dal '79 è eletto direttamente dai cittadini e ha un ruolo di co-decisore nel processo decisionale. Ma parliamo di politiche legate al mercato singolo. Tra il 1989 e il 1992 c'è una svolta in Europa, finisce la Guerra fredda, soprattutto nell'ottobre del 1990 si riunifica la Germania, e a qual punto una serie di politiche, quelle che noi chiamiamo le nuove politiche, le politiche strategiche, le politiche che hanno a che fare con gli affari esteri, con la sicurezza, con l'ordine interno, con la giustizia e sempre di più con la nascita dell'Eurozona, la politica economica dell'eurozona, diventano politiche europee, si trasferiscono a livello europeo. Queste politiche hanno dato vita ad una nuova costituzione, ad un nuovo regime decisionale, vengono decise da Maastricht in poi, secondo un modello intergovernativo. Quindi abbiamo due costituzioni, due unioni dentro l'Unione europea: l'Unione europea del mercato e l'Unione europea delle nuove politiche in cui comandano fondamentalmente i governi nazionali che vogliono portare e governare le politiche a Bruxelles, ma controllandole attraverso l'organismo preposto, ovvero il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo dei capi di governo e di Stato. Vediamo quindi nascere un secondo modello di integrazione: nel mercato c'è l'integrazione attraverso la legge, il Parlamento e il Consiglio approvano direttive e regolamenti e la Corte europea di giustizia supervisiona la costituzionalità di queste decisioni; nelle politiche degli esteri, della sicurezza, degli interni, dell'asilo, dell'immigrazione, nella politica economica le decisioni sono soprattutto politiche, non legislative, e l'integrazione va

avanti attraverso il coordinamento volontario dei governi nella forma dei ministri e dei capi di governo. Abbiamo due idee di Europa: nella prima un'Europa dei cittadini che trionfa con il rafforzamento del Parlamento, nell'altra abbiamo un'Europa dei governi. Queste due idee di Europa si sviluppano contemporaneamente dal 1992, questo testimonia che l'Unione europea non è il risultato di un progetto costituzionale ma è il risultato di compromessi. Il compromesso più importante avviene dentro la costituzione intergovernativa: i francesi riescono ad imporre ai tedeschi che la politica economica, di bilancio e fiscale, venga decisa dalla Banca Centrale, un'unica moneta e 19 governi, perché i francesi non volevano un governo politico della moneta. I tedeschi, però, vogliono garanzie che i 19 governi nazionali facciano una politica di bilancio che non trasferisca su altri le scelte sbagliate o le non scelte, il cosiddetto 'azzardo morale'. Subito dopo il trattato di Maastricht, nel 1994, inizia la costruzione del Patto di stabilità e crescita attraverso direttive e regolamenti riconosciuti dal trattato, che cercano di contenere i margini dell'autonomia decisionale dei governi nella politica economica, in modo che non si trasferiscano su altri le scelte sbagliate o le non scelte dei vari governi nazionali. Qui nasce la giudiziarizzazione dei criteri macro economici, il 3% del deficit, il 60% del debito.

02

Più è andata avanti la crisi, più si è irrigidito questo sistema, perché la crisi mette in moto delle logiche distributive e soprattutto i paesi più forti, la Germania in primo luogo, vogliono proteggere le loro posizioni e i loro interessi. Le crisi si sono sviluppate nelle aree che a Maastricht sono state assegnate alla costituzione intergovernativa: l'emigrazione, la sicurezza, la politica economica, si decise di contenere nel modello intergovernativo. Le crisi non si sono quindi sviluppate nelle

SOVERA

politiche di mercato singolo, anzi sul mercato singolo il processo di integrazione è andato avanti fino a quando la Commissione ha obbligato l'Irlanda, che non voleva, a multare Apple per un suo vantaggio fiscale nella competizione sul mercato, e quindi la Commissione, forte del suo potere sovranazionale, si impone sul governo irlandese. Nelle altre politiche, dove c'è la crisi, c'è il modello intergovernativo e le decisioni sono prese politicamente, le pochissime decisioni legislative le prendono i governi, i ministri e i capi di governo attraverso un coordinamento volontario che fa sì che siano gli stessi governi ad implementarle a livello nazionale, ed è proprio questo sistema che non ha funzionato. Quindi quando si parla della crisi dell'Unione europea è bene capire e distinguere dove le cose non sono andate. La crisi è avvenuta nel sistema intergovernativo, che non può prendere decisioni adeguate perché quando c'è la crisi il consenso deliberativo, dentro il Consiglio dei ministri o nel Consiglio europeo, non funziona più, ci sono i dilemmi del veto che possono bloccare tutto, rallentare o posticipare il processo decisionale, e questo accade anche se la crisi irrompe impetuosamente. Qual è la legittimità del Consiglio dei ministri a prendere decisioni a nome di tutti i cittadini europei? I membri sono eletti dai rispettivi Parlamenti nazionali, e a Bruxelles agiscono prendendo decisioni che hanno effetto su altri elettorati nazionali. Insomma, nel sistema intergovernativo vi è un vero e proprio cortocircuito perché le scelte di un governo influenzano inesorabilmente anche l'elettorato che non lo ha votato. Come si risolve questo dilemma quando si sviluppa una crisi? Come è possibile accettare che sia legittima una decisione presa dal Consiglio europeo, quando questo è composto non dalla somma dei singoli capi di governo ma è fatto da una collegialità

che può prendere decisioni in quanto tale? Qui si pone il problema della sovranità, perché nel modello intergovernativo si è cercato di difendere questa sovranità, con il risultato però che quando si difende la sovranità territoriale, o quella fiscale, bisogna coordinarla con altri paesi. Ne risulta che la sovranità nazionale viene prepotentemente limitata dai regolamenti sempre più stretti e sempre più centralizzati. Quindi nell'Eurozona, per esempio, abbiamo un formale riconoscimento della sovranità fiscale ma un suo svuotamento nei fatti, come è evidente. Il governo Conte, faccio un altro esempio, non può fare la legge di bilancio che ritiene più opportuno fare, deve fare i conti con le interdipendenze e le regole di queste interdipendenze. C'è un problema politico che è anche culturale, dobbiamo rivedere il concetto di sovranità. La sovranità è spacchettabile, si può essere sovrani su una politica e non esserlo o non volerlo essere su altre politiche. Non si tratta solo di trasferire la sovranità da livello nazionale a livello europeo, si tratta di capire quali sovranità devono rimanere nazionali e quali debbono essere assegnate a livello europeo.

03

È evidente che questo sistema non funziona, non prende decisioni, è paralizzato. Di qui la reazione: più il sistema è debole sul piano decisionale, più nascono in maniera sempre più massiccia movimenti sovranisti che, di fronte a questa impotenza decisionale dell'Europa, pensano

MINISMO

di portare a casa più competenze possibili. Ma come è possibile conciliare un mercato sovranazionale con la progressiva nazionalizzazione delle competenze? Molto difficile, non si può avere un mercato sovranazionale se non c'è una Corte europea di giustizia che sappia dirimere i conflitti e le dispute tra imprenditori, tra Stati; non posso avere un mercato sovranazionale se non ci sono delle istituzioni che prendono delle decisioni regolative che vengano accettate da tutti. I sovranisti sono forti nel criticare l'Unione europea ma non hanno però un'alternativa a questo sistema, la loro proposta è di andar via. Domani nel Parlamento europeo i sovranisti avranno una grande difficoltà a coordinarsi, perché ognuno è prigioniero della propria sovranità. Quale può essere un'alternativa? Questa è la vera difficoltà

della cultura europeista, perché l'alternativa oscilla tra il fare un'Unione europea integrata ma gestita dai governi, sempre più organizzata intorno al consenso dei governi, il che presuppone che i governi abbiano le stesse intenzioni, gli stessi interessi, cosa che non è. E quindi questa formula è impossibile da applicare perché sarebbe costantemente messa in discussione. L'altra alternativa è quella parlamentare, sovranazionale, fare dell'Unione europea una Germania federale in grande. Ma una unione di stati, soprattutto di stati asimmetrici tra loro, con forti differenziazioni nazionali sul piano culturale e dell'identità, non può avere un'unica istituzione che prende decisioni. La centralizzazione parlamentare diventa un pericolo e una minaccia in questa situazione.

Conclusioni

In conclusione, l'alternativa europeista al sovranismo va rivista, riformata, con il coraggio di cambiare idea, perché il mondo cambia e abbiamo molte più informazioni. Non è più possibile mantenere in politica schemi ideologici elaborati nel 1941 e replicarli 80 anni dopo. Bisogna ricostruire l'Europa sulla base di più arene di potere, in un sistema di unione federale e non di stato federale. In questo senso le uniche due esperienze di successo sul piano internazionale, che non è necessario copiare ma vanno tenute in considerazione e sono esempio di una unione per aggregazione e non unione per disgregazione, sono gli Stati Uniti e la Svizzera. Sono due realtà che si sono formate senza uno stato e senza un governo, addirittura senza un popolo, e hanno funzionato per molto tempo. Cambiare il paradigma, la prospettiva, significa capire che questo scontro tra europeisti e sovranisti è diventato molto più rilevante che quello tra sinistra e destra. Gli europeisti devono affrontare questo scontro con delle idee nuove, con delle leadership coraggiose e soprattutto con una visione. Non si può combattere il sovranismo per tentativi, bisogna rispondere con un'idea precisa dell'Europa che vogliamo e deve essere sicuramente una Europa riformata.