

VERSO LA PRESIDENZA UE DEL 2014

L'agenda istituzionale dell'Italia

Tre orientamenti per dar vita a una vera unione politica federale

di Sergio Fabbrini

L'Italia ha sempre esercitato un ruolo essenziale nel processo di integrazione europea. Per via di quella sua caratteristica di essere "il più piccolo dei grandi e il più grande dei piccoli (Paesi)", la mediazione italiana è stata riconosciuta e spesso sollecitata dai nostri partner europei, e in particolare dalla Germania e dalla Francia. Più che sul piano dell'agenda delle politiche pubbliche, la nostra iniziativa si è rivelata indispensabile per promuovere l'agenda, assai più delicata, delle riforme istituzionali dell'Unione. Dopo tutto, nessuno poteva interpretare le nostre proposte come proiezione di interessi nazionali (eravamo e siamo troppo deboli per nutrire ambizioni egemoniche) e, nello stesso tempo, nessuno poteva permettersi di non considerarle (eravamo e siamo abbastanza rilevanti per potere esercitare un ruolo di aggregazione). Come scrive Giuliano Amato (nel suo acuto articolo sul «Sole 24 Ore» di domenica 4 agosto), la presidenza semestrale dell'Unione, che l'Italia eserciterà nella seconda metà del 2014, costituisce un'occasione formidabile per rilanciare il nostro ruolo in Europa (e soprattutto per liberare quest'ultima dallo stallo in cui si trova). Infatti, la nostra presidenza seguirà le elezioni del Parlamento europeo (maggio 2014) e dovrà accompagnare le nomine delle principali cariche esecutive dell'Unione, come i presidenti del Consiglio europeo e della Commissione e l'alto rappresentante per la politica estera (che scadranno tra ottobre-dicembre 2014). È urgente, dunque, aprire una discussione sugli orientamenti da perseguire in quel semestre. Io mi limito a suggerirne tre:

1 L'Italia dovrebbe proporre il superamento dell'unitarietà del processo di integrazione. Non c'è più una sola Unione. Le divisioni all'interno di quest'ultima sono dovute a progetti differenti di unione, non già al fatto che alcuni Stati membri sono andati più avanti di altri nel processo di integrazione. La crisi finanziaria ha accentuato in modo drammatico la differenza di interessi tra i Paesi dell'Eurozona e i Paesi che hanno conservato la loro moneta nazionale (a partire dalla Gran Bretagna). Mantenere le due unioni in un unico progetto vuole dire creare le condizioni per la reciproca paralisi. La strategia della futura unione politica dovrà basarsi sull'Euro-

rozza, anche se tale strategia dovrà conciliarsi con la necessità di garantire l'attuale mercato unico, a cui dovranno continuare a partecipare sia i Paesi della moneta comune che gli altri. L'Italia dovrebbe proporre una conferenza o una *road-map* per l'unione politica ai Paesi che hanno adottato la moneta comune o sono impegnati ad adottarla (i cosiddetti Paesi dell'Euro Plus).

2 L'Italia dovrebbe aprire la discussione su un'unione politica federale distinta dallo Stato federale europeo. Il federalismo ha assunto caratteristiche statalistiche nella vicenda dei grandi Paesi europei, ma non è questo il suo esito inevitabile. Contrariamente allo Stato federale, un'unione federale richiede una frammentazione della sovranità e un'allocazione al centro di poteri limitati. Un centro con poteri limitati è una condizione affinché i conflitti tra i membri dell'Unione vengano risolti attraverso mediazioni e compromessi. E soprattutto è una garanzia per gli Stati più piccoli di non essere fagocitati dagli Stati più grandi. Tuttavia, nessuna unione federale può funzionare in assenza di un centro dotato di basilari risorse economiche e istituzionali. L'Italia dovrebbe proporre l'acquisizione di una capacità fiscale da parte dell'unione politica. Una capacità fiscale acquisibile direttamente dalle istituzioni dell'Unione, senza più dipendere dai trasferimenti degli stati membri (come è ora). Un'unione politica con un bilancio del 5% del Pil complessivo dei suoi membri (attualmente è meno dell'1%) avrebbe potuto intervenire con strategie anti-cicliche durante la crisi dell'euro, rendendo socialmente gestibili molte delle necessarie politiche di austerità adottate dai Paesi indebitati. Se gli americani affermarono il principio di "no taxation without representation", gli europei dovrebbero affermare quello opposto che non vi può essere effettiva "representation without taxation".

3 Un'unione politica che voglia garantire l'esistenza di un centro con poteri limitati non può essere un'unione parlamentare. Il Governo parlamentare si basa sulla fusione tra legislativo ed esecutivo così da concentrare il potere politico. In un'unione costituita di Stati di dimensioni demografiche profondamente diverse, oltre che di culture e lingue differenti, ogni concentrazione del potere è necessariamente una minaccia per gli Stati più piccoli. Qui mi differ-

renzio da Giuliano Amato. E vero che la prospettiva parlamentare è congeniale con gli interessi (e la storia) della Germania, come argomenta nel suo articolo, ma essa confligge inevitabilmente con quelli degli Stati più piccoli. Tuttavia, la fusione dei poteri non costituisce l'unico modo di legittimare e rendere effettivo il potere politico. L'alternativa è un sistema di separazione dei poteri che tenga in equilibrio gli interessi degli Stati grandi con quelli degli Stati piccoli, gli interessi dei Governi con quelli dei cittadini. Un'unione politica non può essere intesa come l'estensione continentale di uno Stato nazionale. Assumendo questa prospettiva, l'Italia potrebbe assolvere di nuovo la sua funzione essenziale di mediazione. Innanzitutto tra Stati grandi e Stati piccoli. Ma anche tra i due principali Stati grandi, la Germania e la Francia (che rappresentano i due principali modelli di Governo dei Paesi europei). Infatti, se la Germania parlamentare vuole un forte Parlamento europeo per trasferire quote della sua sovranità nazionale, allora non vi è dubbio che la separazione dei poteri può garantire tale esito (la Camera dei rappresentanti statunitense conta molto di più del Bundestag tedesco). Allo stesso tempo, se la Francia semi-presidenziale richiede un forte Consiglio europeo per accettare la strategia dell'unione politica, allora non vi è dubbio che la separazione dei poteri può consentire tale esito senza minacciare l'equilibrio tra gli Stati.

Insomma, l'Italia dovrebbe arrivare alla sua presidenza semestrale con un'agenda istituzionale centrata principalmente sui Paesi della moneta comune, finalizzata a dare vita a un'unione politica federale in grado di governare quest'ultima, a sua volta strutturata intorno a un bilanciamento di poteri tra un forte Parlamento europeo e un altrettanto forte Consiglio europeo.

sfabbrini@luiss.it

© RIPRODUZIONE RISERVATA

GOVERNANCE EUROPEA

Bisognerebbe proporre il superamento dell'unitarietà del processo di integrazione perché non esiste più una sola Unione