

Ue prigioniera della paralisi decisionale

IL FUTURO DELL'UNIONE

Senza riforma Ue prigioniera della paralisi decisionale

di **Sergio Fabbrini**

L'Unione europea (Ue) è un'organizzazione troppo importante per essere lasciata nelle condizioni attuali. Di fronte a sfide colossali, essa fatica a prendere decisioni, anche perché non è stabilito chi (al suo interno) è legittimato a prenderle. Giovedì e venerdì scorsi, ad esempio, si è riunito il Consiglio europeo dei capi di governo degli Stati membri dell'Ue. C'era molta aspettativa sulle conclusioni di quella riunione. L'aspettativa è stata di nuovo delusa. In quella riunione si è deciso poco o nulla. Si potrebbe dire che continuerà ad essere così fino a quando la Germania non si sarà data un governo pienamente operativo (cosa che richiederà diversi mesi). Tuttavia, l'arrivo del nuovo governo tedesco non cambierà il contesto della situazione. Quel contesto, infatti, è caratterizzato dai due limiti strutturali (l'assenza di un governo comunitario e la persistenza di una paralisi decisionale) che non sono superabili senza una riforma dell'organizzazione. Vediamo perché.

Cominciamo dal primo limite. L'Ue ha un deficit di governo nonostante sia costituita di tanti governi. Dopo 60 anni di integrazione non è ancora stabilito chi abbia l'autorità (e sulla base di quale mandato) per prendere le decisioni. La riunione del Consiglio europeo di giovedì e venerdì scorsi è stata introdotta da un documento politico del suo presidente, il polacco Donald Tusk, arricchito di una Leaders' Agenda che assomigliano ad un vero e proprio programma di governo. Attraverso quei documenti, Tusk ha di nuovo rivendicato il ruolo politicamente preminente del Con-

siglio europeo (e del suo presidente) rispetto alle altre istituzioni comunitarie (e alla Commissione europea in particolare). Una preminenza legittimata dal fatto di rappresentare gli Stati dell'Ue. Il ruolo decisionale del Consiglio europeo è cresciuto impetuosamente durante le crisi multiple dell'ultimo decennio, crisi che hanno riguardato questioni di grande salienza politica per i governi nazionali (come la politica finanziaria, migratoria e della sicurezza).

Tuttavia quel ruolo è cresciuto anche in risposta alla scelta dei partiti del Parlamento europeo di imporre come presidente della Commissione lo *spitzenkandidaten* del partito che aveva ottenuto più voti nelle elezioni del 2014 (Jean-Claude Juncker in quanto capofila del Partito del popolo europeo). Nonostante le sue rivendicazioni, il Consiglio europeo fa però fatica a prendere decisioni, dipendendo dai cicli elettorali dei singoli Stati membri, in particolare dei più grandi. Il pur politico Tusk non dispone di una legittimità indipendente da quella dei leader nazionali. Nello stesso tempo, però, la Commissione considera sé stessa il vero potere esecutivo dell'Ue, in quanto legittimata dal Parlamento europeo, l'unica istituzione che rappresenta i cittadini dell'Ue. Così, il 13 settembre scorso, il presidente Juncker ha presentato, al Parlamento europeo, durante il suo annuale discorso sullo stato dell'unione, un autentico programma di governo. Eppure, quel discorso non è mai menzionato nei documenti presentati al Consiglio europeo da Tusk nei giorni scorsi, nonostante anche Juncker sia membro del Consiglio europeo. Insomma, c'è una sorta di battaglia sotterranea tra

il Consiglio europeo e la Commissione per stabilire chi deve avere la preminenza. Allo stesso tempo, i singoli governi nazionali, sulla base di mandati elettorali domestici, trasferiscono regolarmente a Bruxelles le loro aspettative governative. Se il presidente francese Emmanuel Macron chiede «un'Europa sovrana, unita e democratica», i primi ministri di Austria, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca (che ha appena avuto le sue elezioni parlamentari) rivendicano esattamente l'opposto. Con il risultato che l'Ue ha tanti governi ma nessun governo. Per i difensori dello status quo, l'assenza di un governo europeo legittimo non è un problema. Per loro, l'Ue è un'associazione di Stati finalizzata a risolvere problemi specifici attraverso continue mediazioni tra quegli Stati. Ma è davvero così? Può, un'organizzazione sovranazionale come l'Ue, cui sono state assegnate competenze importanti, funzionare senza un governo democratico?

Vediamo il secondo limite, quello della paralisi decisionale. Nel suo documento presentato al Consiglio europeo, Tusk enfatizza come sia stato importante «preservare l'unità dell'Ue come abbiamo fatto nell'ultimo anno». Per il presidente del Consiglio europeo, Brexit e le altre sfide al processo di integrazione hanno prodotto un effetto opposto a quello da molti atteso. La disintegrazione è stata fermata. Anzi,



nella sofferta trattativa con il Regno Unito, l'Ue dei 27 Stati membri ha mostrato una significativa coesione interna. Nello stesso tempo, però, Tusk è costretto a riconoscere che quella unità è stata conseguita al costo della stagnazione decisionale. Per usare le sue parole, «occorre accelerare il nostro lavoro per superare il senso di impotenza che si ha quando interessi politici o inerzia burocratica impediscono di raggiungere risultati». Per Tusk lo stallo tra i governi si può superare attraverso una «diretta discussione dei problemi politicamente sensibili». Ora, la discussione può certamente aiutare, ma è difficile pensare che sarà sufficiente per superare contrapposizioni che hanno le loro radici in contrapposti interessi nazionali. Anzi, la politicizzazione della discussione tra i leader nazionali potrebbe addirittura produrre un effetto opposto, ostacolare e non già favorire la decisione. Tant'è che di problemi «politicamente sensibili» non c'era traccia nei documenti discussi nella riunione del Consiglio europeo. Eppure, un'Europa nazionalista si sta consolidando negli Stati dell'Est, sta emergendo prepotentemente in Paesi dell'Europa centrale come l'Austria, si sta addirittura territorializzando in Germania nei cinque Länder orientali (a cui andrebbe aggiunta anche la Baviera), è emersa anche a livello sub-nazionale (come in Catalogna). Per di più, i nuovi nazionalismi al potere si sono dimostrati indifferenti alla rule of law che costituisce il principio costitutivo dell'Ue. I governi nazionalisti di Ungheria e Polonia hanno posto sotto controllo le corti, il governo nazionalista della Catalogna si è posto fuori dalla costituzione, ovunque nell'Europa nazionalista la libertà di stampa ha il fiato sul collo. Così, la paralisi politica dell'Europa che «deve rimanere unita» ali-

menta i suoi nemici, quella variegata costellazione di forze reazionarie che vogliono riportare l'orologio della storia indietro di un secolo. Certamente, Tusk riconosce che «l'unità non può essere la scusa per la stagnazione», invitando quindi gli Stati che vogliono andare avanti più velocemente nell'integrazione a farlo attraverso le forme riconosciute dai Trattati (come le cooperazioni rafforzate). Tuttavia, questo invito non è ancorato ad una strategia politica in grado di coniugare l'operatività con la democrazia. Le cooperazioni rafforzate possono consentire di superare lo stallo, ma potrebbero anche creare nuovi problemi, trasformando l'Ue in una organizzazione così complicata da rendere impossibile la sua comprensione. Le cooperazioni rafforzate hanno senso se ricondotte ad una strategia politica finalizzata a costruire intorno allo stesso gruppo di Paesi (necessariamente quelli dell'Eurozona) strutture e autorità per gestire democraticamente anche altre politiche cruciali (come quelle della difesa, del controllo dei confini, della sicurezza). Altrimenti contribuiscono alla confusione. Per i difensori dello status quo, invece, l'opacità dell'Ue non è un problema. Per loro, ciò che conta è risolvere problemi concreti, anche se ciò viene fatto a danno della democrazia. Ma è davvero così? Può un'organizzazione come l'Ue funzionare come un supermercato dove ogni stato compra solamente ciò che gli serve?

Poiché l'Europa costituisce il contesto in cui maturano cruciali decisioni economiche e politiche, è indispensabile riformare quel contesto per renderlo più efficiente e democratico. Solamente così i cittadini possono capire come l'Ue funziona. E quindi impegnarsi per difenderla dai nazionalismi che l'assiedono.

sfabbrini@luiss.it

© RIPRODUZIONE RISERVATA