

L'EDITORIALE

L'elefante che si aggira a Bruxelles

Il Consiglio europeo è il simbolo di una governance confusionaria

IL CONSIGLIO EUROPEO

Attenti all'elefante che si aggira a Bruxelles

di **Sergio Fabbrini**

Sabato prossimo l'Unione europea (Ue) festeggerà i suoi 60 anni di vita. A Roma (dove furono firmati i Trattati fondativi il 25 marzo 1957) si terrà una riunione del Consiglio europeo dei capi di governo dei 27 stati membri, allargata ai membri della Commissione, del Parlamento europeo e delle istituzioni comunitarie. È bene celebrare l'Ue perché c'è da essere orgogliosi per ciò che ha fatto. Per la prima volta nella storia del continente, quasi tre generazioni di europei non hanno conosciuto la guerra, la fame, l'assenza di libertà, la deprivazione sociale. Attraverso il mercato unico e la cooperazione tra gli stati, l'Europa è riuscita finora a controllare i propri demoni. Chi parla male di questa esperienza, dovrebbe contare fino a dieci prima di farlo. Tuttavia, l'Ue che arriva a Roma ha anche molti problemi non risolti. La sua condizione sanitaria è preoccupante, come ha spiegato ieri, su questo giornale, Garton Ash. Di fronte a ciò, non basta affermare, come farà la Dichiarazione che verrà approvata, che «occorre andare avanti insieme fino a quando è possibile, a ritmi e intensità diverse quando è necessario». Per usare la metafora medica di Garton Ash, la formula dell'Europa a diverse velocità è come un'aspirina con cui si vuole curare una polmonite. In realtà la malattia dell'Ue è causata da divisioni sulle finalità del processo di integrazione, non già sui tempi diversi per raggiungere la stessa finalità.

Se così è, allora occorre cambiare terapia. Occorre cioè avviare un negoziato strategico per stabilire quali (limitate) politiche debbono essere condivi-

se a livello sovranazionale, lasciando tutto il resto alle democrazie nazionali. E, nello stesso tempo, occorre definire un sistema istituzionale sovranazionale distinto da quello delle democrazie nazionali. Fino adesso si è fatto l'opposto, trasferendo silenziosamente competenze a Bruxelles e affidandole al governo di istituzioni ibride, perché insieme sovranazionali e nazionali. Come è appunto il Consiglio europeo. Fermiamoci su quest'ultimo, in quanto è l'esempio della confusione con cui si è costruita l'Ue.

Sin da Maastricht nel 1992 l'Ue ha affidato al Consiglio europeo compiti di controllo sulle politiche (come la politica economica, della sicurezza, della difesa, degli esteri, dell'ordine interno, tra cui la politica migratoria) tradizionalmente vicine alle sovranità nazionali. Siccome il successo o meno della politica migratoria, o della gestione delle crisi bancarie, o della lotta al terrorismo può decidere l'esito di un'elezione nazionale, ne consegue che i capi dei governi nazionali non abbiano voluto lasciare la loro gestione a istituzioni sovranazionali (come la Commissione o il Parlamento europeo) che non possono controllare. Certamente, attraverso le decisioni del Consiglio europeo, è stato possibile fare passi in avanti nel processo di integrazione in ambiti di particolare rilevanza politica.

Tuttavia, il funzionamento del Consiglio europeo ha mostrato di avere limiti evidenti. Nonostante la retorica sulla natura consensuale delle relazioni tra i capi di governo nazionali, nelle condizioni di crisi con effetti redistributivi, quei leader si sono inevitabilmente divisi, portando il Consiglio europeo a uno stallo decisionale (si pensi al terzo pilastro dell'unione bancaria, il sistema di garanzia dei depositi, ancora oggi prigioniero della divisione tra paesi del nord e del sud dell'Eurozona). A quel punto, per uscire dallo

stallo decisionale, i leader dei governi nazionali più forti hanno preso iniziative unilaterali per gestire le sfide che minacciavano il loro consenso interno (si pensi, nel caso della politica migratoria, all'accordo tra l'Ue e la Turchia, promosso da Angela Merkel che aveva un grande bisogno di ridurre l'afflusso di rifugiati politici per recuperare popolarità, e poi approvato dal Consiglio europeo). E tutto ciò in una condizione di completa auto-referenzialità, in quanto le decisioni del Consiglio europeo sono prive di controlli e bilanciamenti da parte di altre istituzioni dell'Ue (il Parlamento europeo in primo luogo). Sarà anche vero che i singoli leader sono controllati dai rispettivi parlamenti nazionali, ma quando deliberano sono un collegio e non una somma di individui. Per di più, la celebrata funzione di collegamento tra la politica nazionale e quella europea, ha ulteriormente paralizzato il Consiglio europeo. Proviamo a immaginare cosa succederebbe poi se, all'interno di quest'ultimo, si formasse una maggioranza anti-europeista (magari guidata da Marine Le Pen)? Almeno Trump ha un Congresso che lo controlla e lo bilancia. Chi controllerebbe il Consiglio europeo? Ventisette parlamenti nazionali?

Non si può costruire un'unione per pezzi e bocconi. Occorre partire da una visione strategica, che trovi (innanzitutto) una sistemazione democratica per questo elefante (il Consiglio europeo). È un elefante perché rappresenta i governi nazionali, con le loro cittadinanza e identità, che non possono esse-



re aboliti con l'articolo di un trattato. Che è quello che invece pensano esponenti del Parlamento europeo. Essi propongono infatti di abolire il ruolo decisionale del Consiglio europeo, aggiungendo che esso dovrà essere presieduto dal presidente della Commissione (possibilità peraltro non preclusa dagli attuali Trattati). Una premienza, quella del presidente della Commissione, giustificata appunto dalla sua legittimazione parlamentare (come si è iniziato fare con lo *spitzenkandidaten*). Questa prospettiva è comprensibile ma irrealistica. È comprensibile perché riflette la logica parlamentare di molti stati europei. È però irrealistica perché appare difficile immaginare che i capi dei governi nazionali si facciano presiedere da un leader eletto dal Parlamento europeo (come è il presidente della Commissione). Senza considerare che il ruolo centrale del Parlamento europeo istituzionalizzerebbe la subalternità politica degli stati di piccole e medie dimensioni nei confronti di quelli grandi.

Se è irrealistico ridurre i capi dei governi nazionali a un ruolo notarile, tuttavia il ruolo esorbitante che stanno svolgendo è incompatibile con i criteri della legittimazione democratica. Solamente una strategia post-parlamentare, cioè basata sulla separazione del potere esecutivo da quello legislativo, può conciliare la democrazia con un'unione di stati demograficamente asimmetrici e gelosi delle loro differenti identità nazionali. Qui, due opzioni sono possibili. Una prima opzione consiste nella elezione popolare (attraverso collegi elettorali di stato che sovra-rappresentino gli stati più piccoli) del presidente della Commissione, che a quel punto può anche presiedere il Consiglio europeo. I candidati potranno anche essere scelti attraverso le primarie di partito, come ha proposto recentemente Matteo Renzi. Ciò che conta è che il presidente della

Commissione non sia dipendente da un legame di fiducia politica con il Parlamento europeo. Una seconda opzione riconosce invece la natura duale acquisita ormai dal potere esecutivo dell'Ue, in quanto costituito sia dal Consiglio europeo che della Commissione (e dei rispettivi presidenti). Le due facce del Giano (del potere esecutivo) dovrebbero essere collegate ma non sovrapposte. Il presidente della Commissione diventerebbe una sorta di primo ministro di un governo semi-presidenziale, il presidente del Consiglio diventerebbe il rappresentante politico dell'Unione. In questo caso, sarà quest'ultimo a essere eletto per via popolare (attraverso sempre i collegi elettorali di stato) e il Consiglio europeo manterrebbe un ruolo nelle scelte del presidente. Unitario o duale, quel potere esecutivo dovrà essere poi controllato, in tutte le decisioni di pertinenza dell'unione, da un legislativo separato, così da garantire equilibri tra gli stati.

Lasciamo perdere i dettagli (anche se i dettagli fanno la differenza quando si costruiscono istituzioni). Il punto è che la costruzione di un'unione di stati, direbbe Alexander Hamilton, dovrebbe provenire dalla scelta e non già dalla necessità. Occorre scegliere consapevolmente le politiche che pertengono a un'unione e disegnare consapevolmente le istituzioni per gestirle. Per fare questo, le formule ambigue sull'Europa delle diverse velocità non aiutano. Se l'Ue non si dimostrerà capace di riflettere sulle proprie insufficienze, e non dimostrerà il coraggio per affrontarle consapevolmente, allora sarà difficile contrastare l'attacco del sovranismo nazionalismo. Vale per l'Ue ciò che vale per ognuno di noi. La consapevolezza dei propri limiti è una condizione necessaria per decidere di superarli.

sfabbrini@luiss.it

© RIPRODUZIONE RISERVATA