

GOVERNANCE UE**PERCHÉ
IL CONSIGLIO
EUROPEO NON
DECIDE PIÙ**di **Sergio Fabbrini**

Come valutare l'esito del Consiglio europeo che si è tenuto giovedì e venerdì scorsi? La sua agenda era molto ambiziosa. I capi di governo dei ventotto stati membri dell'Unione europea avrebbero dovuto discutere molteplici temi, tutti di grande rilevanza. Eppure si è discusso quasi esclusivamente di due politiche, la politica migratoria e la politica finanziaria. Sulla prima si è giunti a conclusioni che hanno impedito (all'Ue) di cadere nel baratro, anche se non l'hanno allontanata da quest'ultimo. Sulla seconda si è addirittura giunti ad imbarazzanti non-conclusioni. Piuttosto che stabilire chi ha vinto e chi ha perso, vale piuttosto la pena di capire perché l'Ue non riesca a prendere decisioni. Ciò è dovuto all'intreccio tra sistema decisionale e natura delle politiche. Mi spiego.

Il sistema decisionale europeo si basa (sempre di più) sulla preminenza del Consiglio europeo. Quest'ultimo si è imposto come il governo collegiale dell'Europa. Con l'uropeizzazione di temi cruciali per le sovranità nazionali, i governi degli stati membri hanno rivendicato un ruolo decisionale preminente rispetto all'esecutivo tradizionale, la Commissione. Il Consiglio europeo decide all'unanimità, proprio per garantire gli interessi politici dei governi nazionali che lo costituiscono. Ciò ha funzionato fino a quando si è operato in condizioni ordinarie. Le cose sono però cambiate con le crisi straordinarie di questo decennio. Gli effetti di quelle crisi hanno generato divisioni tra i vari governi, se non all'interno di ognuno di essi.

Si pensi alla crisi migratoria. I Paesi dell'est (il gruppo di Visegrad) hanno rifiutato l'accoglienza dei rifugiati, con grandi vantaggi elettorali. Ma tale accoglienza è stata contestata anche da governi dell'ovest, come il nostro (che ne ha beneficiato anch'esso elettoralmente). Oppure, nel caso tedesco, le divisioni si sono manifestate all'interno stesso del governo. Per il ministro dell'Interno Seehofer (leader dei Cristiano-sociali bavaresi della CSU) occorre rinviare nei Paesi di primo arrivo (come l'Italia) i rifugiati lì registrati e poi trasferirsi in Germania (i cosiddetti "movimenti secondari"), mentre per la cancelliera

Merkel tale soluzione attiverebbe una catena di scelte unilaterali che condurrebbero allo smantellamento di Schengen (cioè del regime di libera circolazione degli individui tra i Paesi che hanno aderito al relativo Accordo). Insomma, l'immigrazione ha diviso i governi. E tale divisione, entrando nel Consiglio europeo, ha ostacolato il suo processo decisionale. Come può, un organismo così esposto ad interessi politici particolaristici, produrre decisioni collegiali efficaci?

E infatti quelle decisioni non sono state prese giovedì e venerdì scorsi. Consideriamo le due politiche, migratoria e finanziaria. Per quanto riguarda la prima, il Consiglio europeo è rimasto bloccato tra chi (la Germania) chiedeva di contrastare i "movimenti secondari", chi voleva (l'Italia) trasferire sugli altri Paesi il carico migratorio e chi (i Paesi di Visegrad) si opponeva ad ogni meccanismo vincolante per la redistribuzione dei migranti che hanno diritto all'asilo politico (meccanismo che avrebbe invece aiutato l'Italia). Si è trattato di divisioni radicalizzate nonostante non vi sia un'emergenza migratoria. L'immigrazione illegale, nell'Ue, si è ridotta del 95 per cento rispetto al 2017, così come si sono ridotti drasticamente gli sbarchi in Italia (secondo il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, nei primi sei mesi del 2018 sono diminuiti dell'84% rispetto al 2017 e dell'83% rispetto al 2016). Ciò nonostante, poiché l'immigrazione è divenuto il tema su cui si decide un'elezione nazionale, ogni capo di governo si è irrigidito sulle proprie posizioni. Con l'esito che il Consiglio europeo ha deciso poco o nulla. Verranno istituiti "centri controllati" di immigrati nei paesi di primo arrivo (tra cui l'Italia) in cui collocare coloro che hanno diritto a rimanere in Europa, per quindi distribuirli, su "base volontaria", negli altri Paesi europei disponibili ad accoglierli (quindi non nei Paesi dei governi sovranisti). I centri disporranno di risorse finanziarie ed organizzative europee, ma senza toccare il Regolamento di Dublino. Inoltre, il Consiglio europeo ha confermato l'impegno finanziario (a cui anche noi contribuiamo) preso con la Turchia (affinché tenga nel suo territorio i milioni di siriani fuggiti dalla guerra civile nel loro Paese) e, soprattutto, ha riconosciuto il diritto degli stati membri (come la Germania) di prendere "tutte le necessarie misure amministrative e legislative per contrastare i movimenti secondari" (decisione che penalizza Paesi di primo arrivo come l'Italia). Seehofer (nel cui Land ci saranno elezioni il prossimo ottobre) potrà dire ai suoi elettori di aver ottenuto il controllo dell'immigrazione, allo stesso tempo Merkel continuerà ad essere cancelliera della Germania. Le richieste italiane, invece, verranno discusse in futuro. Non diversamente è avvenuto per quanto riguarda la politica finanziaria dell'Eurozona. In proposito



si è deciso di “iniziare una roadmap per iniziare una negoziazione sullo Schema di assicurazione europea dei depositi bancari”, oltre che di avviare il percorso per la trasformazione del Meccanismo europeo di stabilità (ESM) nel backstop del Fondo per la risoluzione delle crisi bancarie. Punto e a capo. Le richieste di Paesi come l'Italia (di dotare l'Eurozona di risorse e strumenti anti-ciclici) sono state messe sotto il tappeto. Ciò per l'opposizione dei Paesi del nord dell'Eurozona, ma anche dei Paesi esterni all'Eurozona (peraltro coinvolti nella discussione sull'organizzazione di un regime monetario a cui non aderiscono). Come si vede, quando si tratta di distribuire migranti o soldi, il Consiglio europeo si blocca.

In conclusione, la causa dello stallo europeo è la combinazione di un sistema decisionale intergovernativo e politiche con effetti redistributivi. Per neutralizzare quello stallo ci vorrebbe una coalizione capace di produrre beni collettivi. Ma qui risiede il paradosso del sovranismo di cui è prigioniero il nostro governo. I governi sovranisti non possono trovare soluzioni collettive, in quanto ognuno si preoccupa di preservare il proprio specifico interesse politico. Tuttavia, di fronte alla crisi migratoria o finanziaria, ciò significa scaricare sugli altri la soluzione della crisi (con il risultato di esasperarla invece di risolverla). Alleandosi con i governi sovranisti, il nostro governo si è chiuso la possibilità di favorire soluzioni collettive (in cui collocare le soluzioni nazionali). È difficile influenzare le decisioni europee, ma diventa impossibile farlo quando non si hanno le alleanze giuste.