

CONSIGLIO EUROPEO

GLI ASSETTI CHE MANCANO PER REGOLARE I CONFLITTI

di **Sergio Fabbrini**

In democrazia, sosteneva John Dewey (1859-1952), non sono le divisioni che debbono preoccuparci, ma l'inadeguatezza dei meccanismi per risolverle. È il caso dell'Unione europea (Ue). Essa non dispone di istituzioni in grado di risolvere, in modo efficiente e democratico, le divisioni al proprio interno. Consideriamo il Consiglio europeo (dei capi di governo dei 27 Paesi membri dell'Ue) che si è riunito a partire da venerdì scorso. Dopo giorni di discussioni, alcuni passi in avanti sono stati fatti, ma non vi è ancora una decisione chiara sulle politiche da adottare per rispondere agli effetti della pandemia, oltre che sulla governance per gestirle. È fisiologico che un'Unione di 27 Stati sia attraversata da divisioni. È patologico che essa non disponga invece di un assetto per regolarle. Anche perché quelle divisioni hanno una natura diversa e richiederebbero strategie regolative diverse. Mi spiego con riferimento alle due principali divisioni emerse all'interno del Consiglio europeo.

La prima divisione riguarda i Paesi dell'Europa dell'est, e in particolare il blocco sovranista costituito dal gruppo di Visegrad (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), e il resto dell'Unione. Quei Paesi, anche se sono stati colpiti limitatamente dalla pandemia, hanno rivendicato una quota significativa dei fondi della "Recovery and Resilience Facility", hanno chiesto che non si tocchi la quota dei fondi strutturali del bilancio pluriennale finanziario (2021-2027) di cui sono i beneficiari e soprattutto hanno preteso che l'assegnazione delle risorse (sia ordinarie che straordinarie) sia svincolata dal rispetto (da parte dei beneficiari) dei principi dello stato di diritto (Art. 2 del Trattato dell'Ue).

Come ha detto il premier ungherese Viktor Orbán: «Ho avuto mandato dal mio parlamento a oppormi a ogni accordo che ci obblighi al rispetto... di quell'articolo». L'allargamento del 2004 e del 2007 ha prodotto una frattura profonda all'interno dell'Ue. I Paesi dell'est perseguono una prospettiva politica che non è conciliabile con i presupposti giuridici del processo di integrazione. Anche se non mancano dissensi

al loro interno (si pensi alle elezioni presidenziali polacche di domenica scorsa), in quei Paesi si è affermata una culturale illiberale (diffusa anche nei cinque laender della Germania orientale), oltre a un sentimento strumentale nei confronti dell'Ue. Con il risultato, ha fatto notare Daniel Kelemen, che i fondi provenienti da Bruxelles vengono utilizzati per rafforzare i governi che si dichiarano contrari a Bruxelles. Come membri dell'Ue, quei governi hanno acquisito un potere di veto su ogni decisione che il Consiglio europeo cerca di prendere, potere di veto da essi utilizzato per ottenere ulteriori risorse e immunità. Il voto all'unanimità era giustificabile in un'Unione costituita di pochi Paesi omogenei. Non lo è più, in un'Unione costituita di molti Paesi disomogenei. L'esperienza non sembra consigliare l'ulteriore allargamento dell'Ue ai Paesi balcanici. Piuttosto, suggerisce di differenziare costituzionalmente il mercato (allargato, a certe condizioni) e la politica (aperta solamente a chi ne condivide i presupposti giuridici). Solamente così si potrà regolare la divisione tra i Paesi dell'est e il resto dell'Unione.

La seconda divisione riguarda il resto dell'Unione, in quanto contrappone i piccoli Paesi del nord (Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Svezia, Finlandia) e i Paesi del sud (con la Germania come cerniera). I Paesi del nord hanno chiesto che i fondi per la ricostruzione post-pandemica siano ridotti e costituiti di prestiti e non di sovvenzioni. Hanno proposto che il bilancio pluriennale finanziario sia più basso rispetto a quello del ciclo precedente, difendendo gli "sconti" di cui beneficiano nel loro contributo finanziario a Bruxelles (pagando di meno rispetto a quanto dovrebbero in base al loro Pil). Soprattutto, hanno insistito che i fondi per la ricostruzione venissero gestiti (all'unanimità) dai governi nazionali e non già dalla Commissione. Una pretesa, quest'ultima, non giustificabile (visto che quei fondi non provengono dai bilanci nazionali), ma che ben riflette la loro visione confederale del processo integrativo. In processi di aggregazione tra Stati, i Paesi più piccoli sono generalmente i difensori della logica confederale, in quanto l'unanimità che caratterizza quest'ultima può proteggerli dalla dominazione dei Paesi più grandi. Nella Convenzione costituzionale di Filadelfia del 1787, il compromesso che ha consentito di superare le resistenze alla federalizzazione da parte degli stati più piccoli (il piccolo Rhode Island non mandò neppure i suoi delegati alla Convenzione) fu quello relativo all'eguale rappresentanza degli Stati nel nuovo Senato (due senatori per Stato, a prescindere dalle sue dimensioni demografiche). Tale principio di sovra-rappresentazione degli Stati piccoli influenza anche i Collegi elettorali di Stato che hanno il compito di eleggere il presidente. Nel



Senato si è anche imposta la convenzione che riconosce ai senatori il diritto al filibustering (all'ostruzionismo), neutralizzabile solamente dal voto di ben 61 senatori (su 100). Così, i 20 stati più piccoli, con i loro 40 senatori, possono bloccare decisioni indesiderate pur avendo una popolazione complessiva inferiore a quella della sola California (lo Stato più grande), che dispone di due senatori (come ogni Stato). Il Senato americano è dunque un organismo confederale all'interno di un sistema federale. Mentre negli Stati Uniti la logica confederale è stata racchiusa in un organismo legislativo, nell'Ue essa si è istituzionalizzata invece in un organismo esecutivo (il Consiglio europeo), con il risultato di offuscare e ostacolare il processo decisionale. Ecco perché, quest'ultimo, deve essere riformato. Se la prima divisione richiede una differenziazione costituzionale dell'Ue, la seconda divisione richiede invece un nuovo disegno istituzionale per essere regolata.

Insomma, la risposta alla crisi pandemica reclama nuove politiche, ma anche nuovi assetti istituzionali per rendere efficaci e trasparenti quelle politiche. È augurabile che i leader del Consiglio europeo trovino un accordo prima possibile. Tuttavia, i leader sono necessari ma non sufficienti. Come ricordava Jean Monnet (1888-1979): «Essi vanno e vengono, mentre le istituzioni rimangono».

© RIPRODUZIONE RISERVATA