

Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Collana Anticorpi, Roma-Bari, 2017, pp. 193, 18 €

A sessant'anni dai Trattati di Roma del 1957, investita da una crisi esistenziale, stretta tra trasformazioni e inadeguatezze interne e mutamenti geopolitici e culturali esterni, l'UE ha finito per paralizzarsi. Le leadership europee hanno perso il senso della missione storica del processo di integrazione. Intanto in quasi tutti gli stati membri andavano affermandosi le forze anti-europeiste che sono state molto abili nel combinare nazionalismo economico con populismo politico. "Una combinazione micidiale" tanto è vero che dopo sessant'anni più che di integrazione si parla di disintegrazione, di implosione.

Il libro - scrive Fabbrini nella Prefazione - nasce dal bisogno di contrastare questa combinazione, vuole essere un **richiamo alla gravità della crisi europea e un invito a cercare nuove strade**, una nuova prospettiva per portare l'UE fuori dalla crisi esistenziale. *"L'UE è stata un grande successo storico. È stata la risposta necessaria a drammi storici di immane grandezza. Il suo sviluppo è stato il risultato del lavoro e della passione di tanti uomini e donne. (...) È nostro dovere fare in modo che quel lavoro e quella passione non vengano disperse, proprio percorrendo nuove strade con creatività e coraggio. Occorre riformare l'UE guardando al futuro, senza dimenticare ciò che è stato fatto nel passato. Questo libro vuole essere un piccolo contributo per creare un ponte tra l'uno e l'altro."* (p. XII)

Crisi multiple e Europa centrifuga

Crisi economica e crisi dell'euro, emergenza migranti, attacchi terroristici nelle città europee, la Brexit... a partire dal 2008 la UE si è trovata di fronte a un vero e proprio tsunami, ad affrontare sfide senza precedenti con un assetto legale e istituzionale drammaticamente inadeguato a gestirle. Le trasformazioni interne all'Europa si sono intrecciate con un mutamento inaspettato degli equilibri geopolitici sui quali si era basato il progetto di integrazione europea.

Queste crisi multiple esplose nel secondo decennio del Duemila, hanno mostrato l'insufficienza del modello di governance adottato dalla UE per gestire le politiche strategiche come la politica economica, la politica dell'ordine pubblico, la politica di sicurezza e difesa. Questa insufficienza ha favorito le spinte centrifughe in quasi tutti gli stati membri. Di fronte a crisi economica, flussi migratori, attacchi terroristici, era inevitabile la spinta delle opinioni pubbliche a richiedere un ritorno di quelle politiche all'ambito nazionale. Alle elezioni nazionali si sono affermati partiti o movimenti antieuropeisti, molto differenziati al loro interno sia per origine ideologica che per collocazione culturale, ma tutti aggregati dall'anti-europeismo. *"Se i cittadini non riescono ad incidere sulle scelte della casa europea, allora è comprensibile che ritornino alla casa nazionale."* (p. 22)

Le crisi multiple e la Brexit hanno sollevato il problema della riforma dell'UE.

L'Unione europea da Roma a Lisbona

Il sistema vestfaliano degli stati nazionali aveva dimostrato di non essere in grado di garantire la pace nel continente europeo attraverso l'equilibrio di potenza. L'UE è quindi il risultato di un lungo processo storico di integrazione volontaria tra stati nazionali. Il progetto europeo nasce su tre basi: garantire pace, sviluppo e benessere, democrazia, quella democrazia che era stata distrutta da due guerre mondiali, da movimenti illiberali, autoritari, totalitari.

Fabbrini ripercorre le tappe di questo progetto che dalla Ceca (1951) porta poi alla CEE (1957) e quindi alla UE, soffermandosi in particolare su quanto succede a partire dal Trattato di Maastricht (1992) per arrivare al Trattato di Lisbona (2009), con un'analisi molto puntuale, e sottolineando i passaggi più significativi.

Si può dire che l'UE, almeno da Maastricht in poi, è venuta a differenziarsi sia sul piano delle politiche sia su quello dei metodi per deciderle. Le politiche che regolano il mercato comune sono decise attraverso un **metodo** definito come “**comunitario**” o **sovrnazionale**, in cui la Commissione ha il monopolio dell'iniziativa legislativa, il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo condividono il potere di co-decidere sulle proposte avanzate dalla Commissione e il Consiglio europeo dei capi di governo assolve una funzione di risolutore di ultima istanza di controversie altrimenti non risolvibili.

Con il trattato di Maastricht il progetto di integrazione si è caratterizzato per la sua valenza politica e non solo economica; attraverso la creazione della Conferenza intergovernativa si è consentito agli stati che volevano proseguire verso una maggiore integrazione di perseguirla, e a quelli che non la volevano di chiamarsi fuori (opt-out).

Con il **trattato di Lisbona (2009)** si è avviato un **sistema di costituzione duale**:

- 1) un *sistema di governo sovranazionale* per il mercato unico,
- 2) un *nuovo sistema di governance intergovernativa* per decidere su questioni storicamente sensibili per gli stati membri.

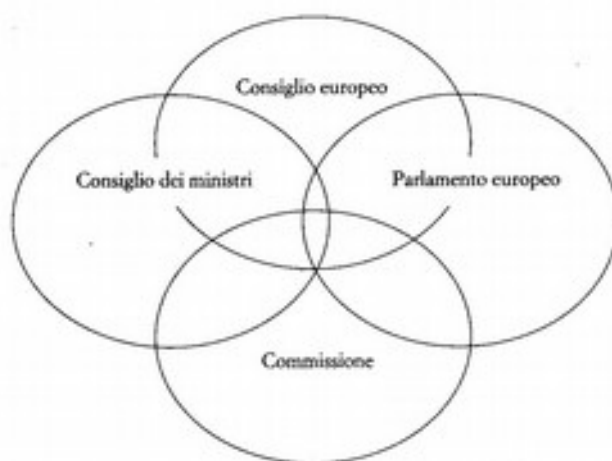


Fig. 1. Il versante sovranazionale dell'UE

Il versante sovranazionale è costituito da un quadrilatero istituzionale basato su un *legislativo bicamerale* (Consiglio dei ministri come Camera di rappresentanza dei governi e Parlamento europeo come Camera di rappresentanza dei cittadini) e un *esecutivo duale* (Consiglio europeo, formato dai capi di governo degli stati membri, e la Commissione, un commissario per ogni stato membro).

Seguono i **versanti intergovernativi** per la **politica estera** e per la **politica economica**.



Fig. 2. Il versante intergovernativo dell'UE: politica estera

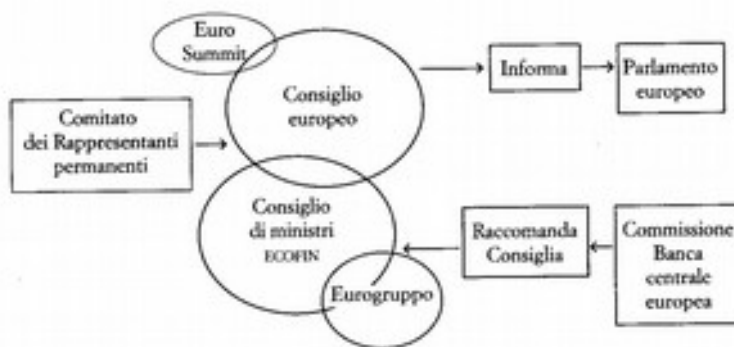


Fig. 3. Il versante intergovernativo dell'UE: la politica economica

Quindi il Trattato di Lisbona ha istituzionalizzato quadri normativi e regimi decisionali differenziati

- da un lato per le politiche del mercato comune
- dall'altro per la Politica estera e di sicurezza (PESC), per la Politica della giustizia e degli affari interni (GAI) e per la Politica economica, dell'Eurozona in particolare.

Le crisi intervenute dal 2008 in poi hanno rivelato due debolezze del modello di governance adottato per gestirle e risolverle.

La **prima** è una debolezza **strutturale**: nelle politiche intergovernative si è venuta a confondere la distinzione di responsabilità e le prerogative tra il livello europeo e il livello nazionale. Questo è apparso abbastanza chiaramente nella politica economica dove le decisioni devono basarsi sul consenso e la fiducia reciproci tra gli stati membri, essendo venuto a mancare uno di questi fattori (la fiducia reciproca tra stati) si è innescato un meccanismo di centralizzazione amministrativa e una supervisione giudiziaria altamente intrusivo delle prerogative nazionali. La strategia adottata nell'Eurozona è stata di tipo quasi-statalista per cui le scelte di politica di bilancio o di politica migratoria sono state fatte da un centro privo di legittimazione elettorale.

Di qui le rivendicazioni dei parlamenti nazionali di avere un ruolo nel processo decisionale europeo, che ha finito per aumentare ulteriormente l'indistinzione tra i vari livelli di governo. In questo modo si è creato un collegamento diretto tra le turbolenze nazionali e la *governance* intergovernativa. *“Un colpo di tosse in una capitale nazionale ha potuto trasformarsi in una bronchite a Bruxelles. La confusione di livelli di governo ha dato vita ad un sistema decisionale senza bilanciamenti, funzionante sulla base di meccanismi regolativi, dove la perdita di sovranità*

nazionale non è stata riequilibrata da un'accresciuta sovranità democratica del livello europeo." (p. 16)

La **seconda** debolezza del sistema di *governance* intergovernativo: di fronte a una crisi non riesce a produrre decisioni legittime ed efficaci. Quando si deve deliberare è difficile che si crei un consenso se gli interessi nazionali sono contrapposti e se i governi nazionali, per mantenere un controllo diretto su certe politiche, minacciano il loro potere di veto oppure ostacolano, nei loro paesi, l'attuazione delle decisioni non desiderate.

Quando le crisi sono giunte a mettere in discussione la sopravvivenza stessa dell'UE, gli stati membri più forti hanno finito per imporre la loro leadership¹, creando una specie di direttorio all'interno degli organismi intergovernativi.

Inoltre la difficoltà di arrivare a decisioni collegiali, per la resistenza di questo o quell'altro governo nazionale, che temeva di essere penalizzato sul piano interno, ha portato i paesi più forti a trovare soluzioni extra-istituzionali. Ad esempio, durante la crisi dei rifugiati siriani (2015) il governo tedesco cercò un accordo col governo turco. Le diplomazie bilaterali hanno finito per delegittimare ulteriormente il sistema di *governance* intergovernativa. La **logica intergovernativa ha finito per produrre divisioni tra** i Paesi del Nord e del Sud durante la crisi dell'euro, tra i paesi dell'Ovest e dell'Est durante la crisi migratoria, tra paesi pacifisti e paesi con tradizioni militari durante la crisi della sicurezza. La crisi dell'euro *"ha scatenato la prima guerra di interdipendenza tra europei."*² la Brexit ha finito per dare un ulteriore scossone agli equilibri interni dell'UE e da quel momento si è iniziato a parlare di disintegrazione dell'UE.

Le crisi multiple del dopo Lisbona

La crisi dell'euro ha messo in discussione l'equilibrio tra le due costituzioni previsto dal Trattato di Lisbona, finendo per rafforzare la costituzione intergovernativa cui il Trattato affidava la gestione della politica economica e finanziaria.

Non si può affermare che l'UE fosse impreparata ad affrontare le sfide della crisi finanziaria, ma è evidente che gli strumenti di cui disponeva non hanno funzionato come ci si aspettava. Infatti la crisi finanziaria si è protratta come non era mai successo nel passato. Per la UE la crisi finanziaria ha rappresentato un formidabile test sulle capacità di *governance* della costituzione intergovernativa, ma l'esito del test è ampiamente insoddisfacente. *" La costituzione intergovernativa non è riuscita a risolvere in modo soddisfacente tre basilari dilemmi del processo di integrazione: il dilemma del potere di veto, il dilemma del rispetto degli accordi, il dilemma della legittimazione delle decisioni."*

L'integrazione si basa sul coordinamento tra politiche nazionali, cioè sul principio dell'unanimità nelle decisioni. Nel caso della crisi euro, all'interno del Consiglio europeo i capi di governo degli stati creditori dell'Europa del Nord rappresentavano interessi economici diversi dagli stati debitori del Sud, inoltre, nel Consiglio europeo si confrontavano strategie diverse di *economic governance*. Dal momento che le decisioni devono essere prese all'unanimità, è inevitabile che chi non è d'accordo, o si trova in minoranza, usi il suo potere di veto per rallentare il processo decisionale. La domanda da porsi è: come si neutralizzano i poteri di veto in processi decisionali che richiedono l'unanimità?

¹ Prima sono stati Germania e Francia, poi quando la Francia è entrata essa stessa in crisi, la leadership è stata assunta dalla sola Germania

² Riferimento all'articolo di Carlo Bastasin, *La prima Guerra d'Interdipendenza dell'Europa*, Il Sole24Ore, 6 gennaio 2015, <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2015-01-06/la-prima-guerra-d-interdipendenza-europa-092959.shtml?uuid=ABdBmOZC>

In Europa quella crisi si è amplificata anche perché la costituzione intergovernativa non poteva rispondere in modo soddisfacente al dilemma del rispetto degli accordi. Se la politica finanziaria o fiscale o di bilancio si basa sul coordinamento volontario tra gli stati membri, allora può succedere che uno stato membro decida di non applicare una decisione presa volontariamente, se quella decisione non è più conveniente con le fortune (anche elettorali) del governo in carica. La Grecia non è stata l'unica a non rispettare gli accordi. *“Il non rispetto degli impegni è un problema che può raggiungere una dimensione drammatica in un sistema altamente interdipendente come l'Eurozona. Con la moneta comune, ogni scelta o non-scelta si esternalizza agli altri membri dell'Eurozona, creando effetti finanziari difficilmente neutralizzabili (...) la costituzione intergovernativa non ha potuto fornire gli strumenti istituzionali o di policy per contenere quegli effetti. Tant'è che solamente la Banca centrale europea, cioè un'istituzione sovranazionale, ha potuto agire con efficacia per neutralizzare la speculazione finanziaria nei confronti dell'euro”.* (p. 56)

La situazione di crisi, come quella dell'euro, ha fatto emergere una gerarchizzazione all'interno del Consiglio europeo, con la formazione di un direttorio tedesco-francese e dopo il 2012 solo tedesco, che ha imposto la propria visione di politica economica, innescando una reazione dei paesi più deboli che si sono trovati a subire le conseguenze di politiche decise da capi di governo che essi non avevano votato. *“L'esito di questo processo è stata la formazione di un'Eurozona sempre più accentrata e invasiva nei confronti degli stati membri debitori, per di più poco efficace e priva dei basilari requisiti di democrazia per legittimare le proprie decisioni.”* (p. 58) Di qui la diffusione dell'antieuropismo negli stati del Sud come in quelli del Nord. Si è creato così un paradosso: l'Eurozona si è ulteriormente integrata ma non sovranazionalizzata, e sul piano sociale i suoi stati membri si sono ulteriormente divisi.

Per rispondere ai dilemmi di cui sopra, all'interno della UE si è formata un'**unione intergovernativa sempre più integrata ma anche sempre più accentrata**, che ha prodotto una serie di decisioni di grande rilevanza istituzionale e politica a partire dal 2010: lo *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), lo *European Financial Stability Facility* (EFSF) poi sostituiti dall'*European Stability Mechanism* (ESM)³, il *Six Pack*, l'*Euro Plus Pact*, il *Fiscal Compact*⁴, il *Two Pack*, le misure riguardanti il problema della crescita economica.

La logica intergovernativa ha finito per provocare spinte centrifughe.

I nuovi Trattati e le nuove misure legislative sollevano problemi giuridici (risolti in qualche modo) e soprattutto problemi politici che sono i più preoccupanti. *“La governance intergovernativa ha finito per svuotare la politica nazionale centrata sulla competizione tra destra e sinistra, favorendo così la nascita di movimenti e forze populiste in tutto il continente. (...) in Europa, quasi ovunque i partiti politici sono in difficoltà. (...) Ne è conseguito che la competizione tra la destra e la sinistra si è dimostrata sempre meno in grado di riassorbire al proprio interno le insoddisfazioni e i malesseri dell'uno o dell'altro gruppo di elettori.”* (p. 69-70) I movimenti populistici sono stati abili nel presentare agli elettori la necessità di rifiutare l'Europa integrata invece di soffermarsi a criticare le sue politiche.

Per garantire l'efficacia delle sue decisioni, la logica intergovernativa ha portato la UE a un accentramento regolativo che non ha precedenti. *“La decisione è affidata al rispetto delle regole, non alla responsabilità della politica. Ma le regole non possono sostituire la logica della politica.”* (p. 73) I nuovi Trattati, inoltre, non hanno risolto e non potevano risolvere, i problemi di legittimazione delle decisioni che sono state e vengono prese escludendo il Parlamento europeo, l'istituzione che rappresenta gli elettori. La causa va ricercata anche nel Trattato di Lisbona che ha

³ uno strumento finanziario permanente per il sostegno ai paesi dell'Eurozona oggetto della speculazione finanziaria sul proprio debito sovrano, l'ESM funziona come un firewall finanziario

⁴ Che richiede agli stati firmatari di introdurre leggi di natura costituzionale o equivalenti per garantire che i bilanci pubblici siano in pareggio o in surplus.

trasformato il Parlamento europeo da istituzione di rappresentanza dei cittadini degli stati membri dell'Ue in istituto di rappresentanza dei cittadini dell'Europa intera, per cui non è possibile distinguere nel Parlamento, i membri eletti negli stati dell'Eurozona dai membri eletti negli altri stati, in questo modo i parlamentari dell'Eurozona non possono controllare le decisioni presi dai governi dell'Eurozona (con Euro Summit e Eurogruppo). Come possono essere considerate legittime decisioni prese senza controllo parlamentare?

Gli elettori scelgono i loro governi nazionali perché prendano decisioni di carattere nazionale. Ma a Bruxelles questi governi prendono decisioni che hanno delle conseguenze anche su elettorati di altri paesi, non solo sul proprio elettorato. Inoltre trasferendo le politiche a Bruxelles si indebolisce la capacità di controllo dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi nazionali, e questo indebolimento non viene compensato da un rafforzamento della capacità di controllo del Parlamento europeo sui governi nazionali che operano all'interno degli organismo intergovernativi dell'UE.

La logica intergovernativa ha creato gerarchie non solo tra governi ma anche tra parlamenti nazionali. Sorge la domanda: è possibile considerare legittima una decisione presa su pressione di uno stato membro forte i cui effetti ricadono anche sui cittadini degli altri stati membri?

Se è vero che la crisi finanziaria ha prodotto più integrazione nell'Eurozona è anche vero che si trattato di una integrazione senza democratizzazione.

Inoltre – sottolinea Fabbrini – gli obiettivi che ci si prefiggeva di raggiungere con i Trattati intergovernativi e le misure legislative avrebbero potuto essere raggiunti con gli strumenti previsti dal Trattato di Lisbona come le cooperazioni rafforzate, che avrebbero però richiesto un coinvolgimento della Commissione e del Parlamento europeo, cosa sgradita a molti governi nazionali. Insomma la *governance* economica dell'Eurozona ha continuato ad essere più controversa che mai.

Anche nella *governance* della politica migratoria si riscontrano caratteristiche simili. Se si prende in esame la Convenzione di Dublino questa è stata sì modificata, producendo una Convenzione di Dublino 2 e 3, e ipotizzando una Dublino 4 (contestata dai paesi dell'Est Europa), ma non è stata modificata la logica della Convenzione: le domande di asilo politico debbono essere processate dal primo stato in cui giunge un immigrato. La crisi migratoria ha fatto saltare gli equilibri che avevano prodotto la Convenzione di Dublino e gli accordi di Schengen, per cui ben sei stati membri della UE (Germania compresa) hanno deciso di sospendere temporaneamente la libera circolazione nel loro territorio, e reintrodotta forme di controllo alle frontiere.

È evidente che temi come l'immigrazione condizionano pesantemente le fortune elettorali dei governi in carica. Risultato: la politica migratoria e la politica dell'asilo hanno creato ulteriori divisioni all'interno della UE, tra gli stati di primo arrivo e gli altri, tra gli stati disposti a prendere una quota di rifugiati e gli stati contrari alla redistribuzione, tra gli stati ricchi e quelli poveri.

Fratture profonde all'interno della UE

Le lezioni per il Parlamento europeo del 2014 hanno rivelato l'esistenza di **fratture profonde** all'interno della UE. Tre sono quelle più rilevanti. La **prima** è la frattura sistemica che aveva portato al compromesso tra la visione economica e quella politica dell'integrazione europea già durante la Conferenza intergovernativa di Maastricht nel 1991. Una divisione tra chi vuole un'unione politica per poter governare la moneta comune e chi è interessato ad una comunità economica o più semplicemente di libero scambio. Si è cercato di tenere sotto controllo questa frattura con il compromesso dell'*opt-out*. I paesi che volevano una cooperazione esclusivamente economica, come Regno Unito, Danimarca e Svezia, furono esentati dall'adoptare l'euro (attraverso la clausola dell'*opt-out*) e in cambio si dichiararono disponibili a non impedire che altri paesi proseguissero sulla via dell'integrazione monetaria. La clausola dell'*opt-out* non è stata sufficiente a

contenere il sentimento antieuropeista della maggioranza dei cittadini inglesi (più che britannici), sfociato nella Brexit.

In occasione delle elezioni del 2014 l'antieuropeismo di questi paesi trovò un alleato negli elettori dei paesi dell'Est dell'Europa. La bassa partecipazione elettorale (13% in Slovacchia che pure fa parte dell'Eurozona, il 19,5% nella Repubblica Ceca, il 25% della Croazia, appena entrata nella Ue) dimostrava un'indifferenza profonda verso le istituzioni sovranazionali.

Le elezioni nazionali e quelle per il Parlamento europeo hanno evidenziato una **seconda** frattura, di natura geopolitica, tutta interna all'Eurozona. La crisi ha fatto emergere l'alterazione dei rapporti di forza tra Francia e Germania, la cui pacificazione è all'origine del processo di integrazione. L'élite francese non ha voluto prendere atto che l'integrazione europea richiedeva una revisione sostanziale dell'identità nazionale del paese. La crisi della Francia ha lasciato la Germania senza bilanciamenti. La Francia, inoltre, non ha la necessaria capacità di aggregazione nei confronti di altri stati membri *“abituata storicamente a percepirsi come il paese egemone dell'Europa, non ha la cultura della coalizione, né l'umiltà culturale che quest'ultima richiede per essere realizzata con successo.”* (p. 89) Il compromesso tra la Germania e la Francia che stava alla base dell'Eurozona è stato così messo radicalmente in discussione.

Una **terza** frattura riguarda la natura delle politiche per uscire dalle crisi. Riguarda in particolare gli stati dell'Eurozona, che vede contrapposti gli elettori degli stati del Nord (generalmente i creditori) e gli elettori degli stati del Sud (generalmente debitori). Le elezioni per il Parlamento europeo hanno rivelato la profondità di questa frattura, simboleggiata dal contrasto di interessi tra la Germania e i suoi alleati del Nord e la Grecia, punto più debole dei paesi del Sud.

Di fronte alle crisi multiple che si è trovata ad affrontare l'UE invece di prendere in considerazione i principi che sono alla base di un sistema democratico (divisione dei poteri, bilanciamento tra istituzioni) ha finito per centralizzare senza democratizzare, e questo ha portato i cittadini ad allontanarsi dal progetto di integrazione.

Unione federale nell'Europa differenziata

Le tre condizioni del progetto originario europeo, pace, sviluppo, democrazia, sono ancora oggi molto importanti – sostiene Fabbrini - ma non bastano, occorre trovare anche delle ragioni più contemporanee, occorre un ripensamento dell'architettura istituzionale.

I fondatori del progetto europeo avevano in mente di costruire uno stato europeo e un popolo europeo, come antidoto ai nazionalismi che avevano portato ai disastri della Seconda guerra mondiale, quest'idea è all'origine delle difficoltà del progetto europeo oggi. Questa logica – secondo Fabbrini – è stata fortemente condizionata dalla cultura politica tedesca, infatti esistono forti somiglianze tra il modo in cui si struttura il processo decisionale dentro l'UE e il modo in cui funziona lo stato federale tedesco.

È necessario distinguere **stato federale** da **unione federale**, tra federalismi per disaggregazione e federalismi per aggregazione. La Germania è uno stato federale che nasce dalla frammentazione di uno stato unitario, *“la Germania ha dovuto 'costruire' un popolo per poter poi 'costruire' uno stato. Un'assunzione che si è sedimentata nella cultura di quel paese, diventando quasi un'ortodossia. Ad esempio, per la Corte costituzionale federale tedesca, l'UE non potrà integrarsi ulteriormente fino a quando non si costituirà un demos europeo (...) allora sarà possibile trasferire competenze e poteri a Bruxelles, cioè sarà possibile costruire un'entità politica europea, ovviamente interpretata come stato federale europeo.”* (p. 143-4)

Noi abbiamo bisogno di un'unione federale non di uno stato federale, dobbiamo **uscire dalla logica** di un sistema **statalista** che ci impedisce di pensare alla soluzione dei problemi collettivi senza la presenza di uno stato. Dobbiamo cambiare paradigma se vogliamo un'Europa in grado di produrre un regime democratico senza uno stato, dobbiamo pensare a un'unione federale che permetta di salvare le democrazie nazionali e allo stesso tempo, di sviluppare una democrazia

sovrana nazionale, perché abbiamo bisogno di democrazia multilivello. Oggi, invece, c'è una centralizzazione a Bruxelles senza democrazia, abbiamo svuotato le democrazie nazionali senza aver creato una democrazia sovranazionale.

Un'unione federale del tipo di quella costruita dagli Stati Uniti, che non sono uno stato federale, come erroneamente molti pensano, ma un'unione federale. L'errore nasce dal fatto che a partire dalla seconda metà del XX secolo gli Stati Uniti hanno assunto un ruolo internazionale che li ha spinti a comportarsi come uno stato vestfaliano, come il ruolo che avevano Gran Bretagna e Francia che avevano dominato il mondo nel secolo precedente. Ma non sono uno stato federale. Qui Fabbrini si lancia in una ricostruzione della lunga marcia degli stati nord americani per arrivare appunto a formare un'unione. L'unione nasce da un patto costitutivo con un impianto che prevede un Presidente, una Camera, un Senato e una Corte, e un sistema di *checks and balance*, ma non c'è un governo; si tratta di istituzioni separate che condividono il potere.

Un'unione di stati deve partire dalla presa d'atto che gli Stati nazionali non possono essere aboliti con un tratto di penna, e non si può nemmeno pensare di trasformare i vari popoli dell'Europa in un popolo europeo diviso esclusivamente dalle appartenenze politiche (di sinistra o di destra). Inoltre riconoscendo le identità nazionali si può cercare di prevenire i nazionalismi.

Dunque la proposta di Fabbrini è di costruire un'**unità federale** di paesi (che coincide con l'Eurozona e l'Europa occidentale) e un'**unità economica** formata dai paesi che non hanno interesse a integrarsi anche in un'unità politica. In questo modo si ridà forza al **progetto di integrazione**, rinnovandolo e non solo celebrandolo retoricamente. Bisogna anche avere il coraggio di cercare un **confronto aperto** con coloro che seminano sfiducia nei confronti dell'Europa o addirittura propongono di ritornare ai confini nazionali del passato. Un confronto difficile se non impossibile – secondo alcuni commentatori – perché i movimenti populistici e nazionalisti sono molto diversi tra loro, soprattutto i fini sono diversi.

Occorre trovare il modo di uscire dal Trattato di Lisbona con un patto politico tra i paesi dell'Eurozona e un patto economico tra questi ultimi e gli altri paesi che partecipano al mercato comune. Il patto politico dovrebbe condurre a una ridefinizione dell'assetto istituzionale per arrivare a un'unione federale.

L'unione federale, basata su un patto politico di natura costituzionale, e basata sul principio di eguaglianza tra Stati (diversi per grandezza, ricchezza, identità e cultura), per evitare la formazione di gerarchie deve basarsi su un sistema istituzionale adeguato. Si tratta di dar voce sia ai governi che ai cittadini, in un'unione tra eguali, con processi decisionali basati sulla competizione e la negoziazione tra istituzioni.

Fabbrini ipotizza la separazione dei poteri tra legislativo e esecutivo, quest'ultimo resterebbe articolato in due organi: il **Consiglio** (più confederale che risponde agli Stati) e la **Commissione** (più federale che risponde all'Assemblea parlamentare e ai suoi elettori).

Il **Presidente del Consiglio** manterrebbe il compito di presiedere le riunioni dei capi di governo, ma dovrebbe avere una maggior autonomia decisionale. Per questo viene ipotizzato un diverso metodo di elezione: i capi di governo del Consiglio europeo dovrebbero selezionare due candidati, la scelta tra i due viene demandata a un collegio di elettori presidenziali (il cui numero dovrebbe essere equivalente al numero di seggi di quel paese nel Parlamento europeo)

Il **Presidente della Commissione** dovrebbe essere indicato dagli elettori e confermato dal Parlamento.

Un esecutivo duale che affida alla politica la prevalenza effettiva dell'una e dell'altra testa. Quale delle due teste dell'esecutivo duale “*risulterà predominante dipenderà poi dalla politica, oltre che dalle rispettive personalità.*” (p. 158)

Fabbrini bocchia la soluzione dei federalisti italiani di unificare le due teste in una sola che risponde solo agli elettori e ai parlamentari. Questo – secondo Fabbrini – è un'ottica da Stato federale, in cui gli Stati più grandi, con più elettori e più parlamentari, peserebbero troppo.

Spetterà al **Consiglio dei ministri** e al **Parlamento europeo** (potere legislativo) esercitare un ruolo di controllo sulle proposte e le scelte dell'esecutivo. Alla Corte europea di giustizia spetta di garantire il rispetto dei principi fondamentali del patto politico che ha formalizzato l'Unione, oltre a risolvere le controversie tra Stati o tra le istituzioni che la fanno funzionare.

L'Unione federale sarebbe più piccola rispetto alla UE attuale, ma se corrisponderà all'Eurozona, rappresenterebbe pur sempre circa 330 milioni di abitanti.

L'unione federale dovrà avere una sua politica della sicurezza e della difesa, una sua politica dell'ordine e della giustizia, una sua politica dell'immigrazione e del controllo delle sue frontiere. Deve disporre di una capacità fiscale autonoma e di istituzioni di governo per perseguire politiche anti-cicliche, se ciò è il volere dei cittadini.

Occorrerà poi stabilire le condizioni della partecipazione dell'unione politica e dei suoi membri al mercato comune.

Anche l'unione economica avrà bisogno di organismi sovranazionali, ma si tratterà di organismi leggeri e con funzioni limitate.

L'Italia e l'Europa differenziata

Nell'ultimo capitolo Fabbrini esamina le difficoltà italiane nell'attuale contesto europeo, e cerca di rispondere a due domande: 1) l'Italia è attrezzata istituzionalmente per affrontare e non subire, le trasformazioni in corso nel progetto di integrazione? 2) un'unione federale in una Europa differenziata corrisponde ai nostri valori?

L'Italia, che si trova ad essere il più piccolo tra i paesi grandi e il più grande tra quelli piccoli, potrebbe e dovrebbe avere un suo ruolo, ma per esercitare questo ruolo dovrebbe avere un *“governo coerente, stabile, credibile, oltre che di un capo di governo che conosca ciò di cui si discute in quell'organismo”*. (p. 168) Il sistema politico e istituzionale dal punto di vista della *governance* europea, è inadeguato.

“Ripartire da Ventotene significa per l'Italia, elaborare una nuova idea sul futuro dell'Europa che sia coerente con lo spirito di quel Manifesto, ma che tenga in considerazione i cambiamenti intervenuti nel nostro continente nel corso dei successivi (quasi) ottant'anni.” (p. 183)

Fabbrini non pretende che la sua ipotesi sia l'unica giusta, si possono avanzare altre soluzioni che però - a suo parere - devono tener conto come parametro guida della distinzione tra unione federale e stato federale. Occorre comunque far qualcosa perché la situazione attuale della UE presenta grossi rischi di disintegrazione, e le ricette adombrate di Europa a due velocità o a velocità variabile sono ambigue e non risolutive.

La democrazia sovranazionale è più complessa di quelle nazionali, ma deve permettere ai cittadini di influenzare le scelte politiche e garantire il rendiconto ai cittadini da parte di chi opera quelle scelte. La costruzione di un'unione federale in una Europa plurale richiederà creatività, intelligenza, leadership e paziente determinazione. *“Lo spirito del Manifesto di Ventotene è più che mai indispensabile per illuminare il percorso per arrivarci.”* (p. 188)

Sergio Fabbrini, nato a Pesaro il 21 febbraio 1949, è direttore della School of Government dell'Università Luiss Guido Carli di Roma, insegna Scienza politica e Relazioni internazionali presso lo stesso ateneo e Comparative Politics alla University of California di Berkeley. Ha diretto la *“Rivista Italiana di Scienza Politica”* e ha vinto, tra gli altri, il Premio Capalbio per l'Europa nel 2011. Tra le sue più recenti pubblicazioni, *Which European Union? Europe After the Euro Crisis* (Cambridge University Press 2015). Nel 2017 ha vinto il Premio Altiero Spinelli, con la motivazione: *“Pochissime personalità in Italia e in Europa hanno dimostrato negli ultimi anni la capacità di saper creare un circolo virtuoso fra la riflessione accademica sul processo d'integrazione europeo e la ‘comunicazione’ della sua narrazione in modo chiaro, definito, logico. Sergio Fabbrini è certamente il protagonista sulla scena italiana del tentativo di coniugare lo studio e il racconto dell'esperienza europea.”*