

Sergio Fabbrini

A Union, not a State: la prospettiva dell'unione federale

(doi: 10.1402/86028)

il Mulino (ISSN 0027-3120)

Fascicolo 2, marzo-aprile 2017

Ente di appartenenza:

Polo Bibliotecario Parlamentare (camera)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

«A Union, not a State»

la prospettiva dell'unione federale

L'Unione europea ha compiuto i sessant'anni di età. Tanti, nella vita di una persona. Pochi, in quella di un'organizzazione. Eppure, nei suoi sessant'anni di vita, l'Ue ha raggiunto obiettivi di rilevanza storica. Ha pacificato un continente, che era stato teatro di drammatici scontri tra Stati nazionali per secoli. Ha stabilizzato le democrazie liberali dei suoi Stati membri, democrazie che erano state facilmente sostituite da regimi autoritari tra le due guerre mondiali del secolo scorso (con l'eccezione britannica e della penisola scandinava). Ha promosso una crescita economica senza precedenti, che ha consentito di debellare fenomeni a lungo radicati come la povertà, il sottosviluppo, la denutrizione, la marginalità. Ha rafforzato le protezioni sociali all'interno dei suoi singoli Stati membri, creando le condizioni per lo sviluppo di un Welfare che ha civilizzato le loro società di mercato.

Prima di gettare discredito su questa esperienza, sarebbe quindi bene contare fino a dieci. Tuttavia, come molte esperienze che nascono dal necessario compromesso tra interessi e prospettive diverse, l'Ue ha dimostrato di avere non pochi difetti, molti dei quali di natura istituzionale. Siccome è stata costruita sulla base delle risposte a crisi contingenti o a pressioni momentanee, il suo disegno istituzionale non ha potuto acquisire una forma coerente con la logica di una democrazia appunto sovranazionale. Ed è ciò che discuterò qui. Procedendo in questo modo. In primo luogo, identificherò le differenziazioni che si sono formate all'interno dell'Ue. In secondo luogo, affronterò criticamente le soluzioni proposte per organizzare quelle differenziazioni. In terzo luogo, avanderò la prospettiva dell'unione federale come unica soluzione per uscire dallo stallo. In quarto luogo, definirò il quadro di competenze e di istituzioni che dovrebbero connotare l'unione federale. Infine, nelle conclusioni, ricondurrò la mia proposta all'esigenza di soddisfare i criteri della legittimazione democratica.

LE RAGIONI DELLE DIFFERENZIAZIONI

L'organizzazione istituzionale dell'Ue è il risultato di compromessi e contingenze, ma non di una visione organica. Sappiamo che l'Ue è necessaria, ma non si è mai discusso il contenuto di tale necessità. L'Ue è stata vista come un progetto integrativo in continua evoluzione, con un esito sempre aperto, con poteri sempre più accresciuti. La stessa formula di un'unione «sempre più stretta», che ha accompagnato tutti i Trattati europei, da quello di Roma del 1957 in poi, è stata interpretata da molti europeisti come l'indicazione di un obiettivo comune condiviso da tutti gli Stati membri, un obiettivo per di più con un forte connotato statalista. Infatti, contrariamente alla formula di un'unione «più perfetta», celebrata nel preambolo della Costituzione americana del 1787, la formula di un'unione più stretta sembra configurare la necessità di raggiungere l'obiettivo di uno Stato europeo sostitutivo degli Stati nazionali. La narrativa sugli Stati Uniti d'Europa ha alimentato tale visione statalista della meta da raggiungere, naturalmente in Paesi con Stati deboli (come il nostro) e con un deficit di legittimazione internazionale (come il nostro).

In realtà, dietro la retorica unitaria, gli Stati membri dell'Ue hanno preservato e perseguito differenti prospettive circa gli scopi e

la natura del processo di integrazione. Per alcuni Stati dell'Europa occidentale e continentale, il processo integrativo doveva servire a tenere sotto controllo il diavolo del nazionalismo autoritario che aveva portato alla drammatica fine delle loro democrazie tra le

*L'organizzazione istituzionale
dell'Ue è il risultato di
compromessi e contingenze,
non di una visione organica*

due guerre mondiali del secolo scorso. Mentre in altri Paesi (come il Regno Unito o i Paesi scandinavi), il nazionalismo aveva assunto invece un carattere democratico, fornendo le risorse per difendere, nello stesso periodo, le democrazie nazionali dalle aggressioni autoritarie. Con l'allargamento ai Paesi dell'Est europeo, la differenziazione all'interno dell'Ue si è quindi ulteriormente accentuata. A lungo sotto il dominio sovietico, quei Paesi hanno ritrovato nel nazionalismo la fonte di una rinnovata identità nazionale. La loro entrata nel processo di integrazione, dovuta a ragioni di sicurezza geo-politica e di necessità economica, ha finito per creare una situa-

zione paradossale. Il loro nazionalismo ha faticato a conciliarsi con un progetto post-nazionale, creando tensioni al loro interno trasferite poi sul piano europeo. È evidente che per il primo gruppo di Paesi continentali-occidentali, il progetto integrativo ha una finalità politica (seppure mai chiaramente definita). Mentre per gli altri Paesi del Nord Atlantico e dell'Est europeo, quella finalità è strettamente economica. Per i primi rimane l'idea di una politica comune, per i secondi è più che sufficiente fermarsi al mercato unico. Di qui la divisione tra i Paesi che partecipano ai progetti integrativi più avanzati (come i 19 Paesi dell'Eurozona) e quelli che invece fanno parte solamente del mercato unico.

Seppure impegnati a dare vita ad un'unione sempre più stretta, i Paesi dell'Europa occidentale-continentale si sono divisi (tra Francia e Germania soprattutto) circa il progetto istituzionale da costruire. In particolare, con la svolta storica rappresentata dal Trattato di Maastricht del 1992, un compromesso è stato siglato tra la visione intergovernativa che è venuta ad organizzare le nuove politiche entrate nell'agenda europea (come la politica degli esteri, della difesa, della sicurezza, della giustizia e degli affari interni, oltre quella economica dell'Eurozona) e la visione sovranazionale (che ha continuato a organizzare le politiche regolative del mercato comune divenuto quindi unico con l'Atto Unico Europeo del 1987). Si può dire che l'Ue, almeno dal Trattato di Maastricht del 1992, è venuta a differenziarsi sia sul piano delle politiche che sul piano dei metodi per deciderle. Le politiche regolative del mercato unico sono decise attraverso un metodo definito come «comunitario» o sovranazionale, in cui la Commissione ha il monopolio dell'iniziativa legislativa, il Consiglio dei ministri (poi solo Consiglio) 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 risolubili. Tuttavia, nelle nuove politiche entrate nell'agenda europea a partire da Maastricht, il processo decisionale è monopolizzato dai due organismi intergovernativi del Consiglio e soprattutto del Consiglio europeo, con la Commissione che assolve un ruolo di supporto tecnico e il Parlamento europeo collocato in una posizione marginale (viene «informato» delle decisioni prese dai capi di governo nazionali). Mentre nel mercato unico il processo integrativo procede attraverso provvedimenti legislativi, nelle altre politiche

esso procede di più attraverso decisioni politiche. Ciò significa che, nel primo caso, la Corte europea di giustizia può controllare la costituzionalità delle leggi approvate mentre, nel secondo caso, la sua funzione di supervisore è necessariamente limitata. Con l'esito paradossale che regimi di *policy* più integrati (come l'Eurozona) sono decisi dal metodo che esalta il ruolo dei governi nazionali, mentre politiche meno integrate (nel mercato unico) sono decise dal metodo che ridimensiona il ruolo dei governi nazionali.

Perché tale differenziazione di metodi decisionali si sia affermata è facile da intuire. Le nuove politiche sono state tradizionalmente vicine al cuore delle sovranità nazionali. Una volta europeizzate,

i governi nazionali hanno quindi cercato di controllarne il processo decisionale. D'altra parte, tali politiche hanno un forte tasso di salienza politica, con inevitabili ricadute sulle fortune elettorali dei governi in carica. Il successo o il fallimento della politica migrato-

L'Ue è via via venuta differenziandosi sia sul piano delle politiche sia su quello dei metodi per deciderle

ria, o della gestione delle crisi bancaria, o della politica della sicurezza e dell'ordine interno sono destinate a condizionare la politica nazionale, come non avviene nel campo delle politiche regolative del mercato unico. Le politiche del mercato hanno effetti principalmente su attori privati, le nuove politiche hanno effetti principalmente su attori pubblici. La decisione della Commissione del 30 agosto 2016 di «ordinare» ad Apple il pagamento di 13 miliardi di euro al governo irlandese, somma equivalente alle tasse che avrebbe dovuto sostenere dal 2003 se non avesse beneficiato di un regime fiscale incompatibile con la *policy* europea della competizione, ha colpito una multinazionale privata, non già un governo nazionale (anche se è singolare che il governo irlandese si sia poi opposto alla decisione della Commissione di cui è il beneficiario). Invece, la proposta della Commissione dell'11 settembre 2016 di riallocare quote di rifugiati politici nei vari Stati membri dell'Ue sulla base di criteri obiettivi, è stata apertamente sfidata da diversi governi nazionali, proprio sulla base di esclusive considerazioni di politica interna.

L'immigrazione è diventata la questione più rilevante e divisiva per i partiti e le opinioni pubbliche nazionali. Per questo motivo, i governi nazionali vogliono controllarne il processo decisionale. Tut-

tavia, poiché in condizioni di crisi queste politiche hanno evidenti effetti distributivi, ne consegue che la loro gestione finisce per essere tutt'altro che consensuale. Di qui le divisioni tra Stati che il loro processo decisionale continuamente alimenta.

Insomma, l'Ue è diventata un'organizzazione internamente differenziata. Tali differenziazioni multiple sono dovute al fatto che gli Stati europei sono entrati nel processo di integrazione sulla base di prospettive diverse relativamente allo scopo di quest'ultimo. Brexit (ovvero la secessione del Regno Unito dall'Ue decisa dagli elettori britannici nel referendum tenutosi il 23 giugno dello scorso anno) è l'espressione di tali divisioni. L'idea di tenere tutti gli Stati europei all'interno di un unico progetto integrativo non ha funzionato.

COME ORGANIZZARE LA DIFFERENZIAZIONE DELL'UE

Da più parti (in particolare da Angela Merkel) si è cercato di dare una prospettiva a quelle differenze attraverso la formula dell'Europa a diverse velocità. Anzi, quest'ultima è diventata una sorta di filosofia pubblica dell'Ue proprio per la sua ambiguità. L'ambiguità è inevitabile quando la discussione sul futuro dell'Ue continua ad essere prigioniera di false alternative. Si consideri il Libro Bianco sul futuro dell'Europa che il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha presentato al Parlamento europeo il 1° marzo 2017. In quel Libro Bianco vengono previsti cinque scenari sul futuro dell'Europa, poco plausibili e molto confusi. Consideriamoli cominciando dai due scenari estremi, quello di «andare avanti giorno per giorno» e quello di «fare molto di più insieme». Come si fa ad ipotizzare la politica del «business as usual» quando l'Ue, di fronte ai cambiamenti interni ed esterni, dovrà prendere decisioni che incideranno addirittura sul suo assetto istituzionale? Basti pensare alle negoziazioni con il Regno Unito, negoziazioni che obbligheranno a rivedere la distribuzione dei seggi al Parlamento europeo tra i vari Stati membri oppure a ridefinire i contributi nazionali al finanziamento del bilancio comunitario.

Allo stesso tempo, di fronte alla rinascita dei nazionalismi, è sor-

Gli scenari proposti da Juncker sembrano un'insalata russa, senza un quadro di riferimento né un'idea delle priorità

prendente che venga riproposta l'idea che si debba fare tutto insieme ossia (testuale) che «la cooperazione tra gli Stati membri debba andare molto più avanti in tutti gli ambiti». Si noti, si parla di «tutti gli ambiti», come se l'integrazione fosse appunto finalizzata a costruire uno Stato europeo in sostituzione degli Stati nazionali.

Tra questi due scenari estremi, la Commissione individua altri tre scenari, anch'essi poco giustificabili. Uno è quello di «ritornare al mercato unico», cancellando di colpo ciò che è avvenuto dopo Maastricht (come la formazione di un'Eurozona, di una Banca centrale europea, di una politica comune nella sicurezza e negli affari esteri). Sarà mai possibile? Non pare proprio. Un altro è quello di concedere «a chi vuole di più di fare di più» (dando vita a coalizioni tra Paesi volenterosi per perseguire specifici programmi). Ma quali sono le conseguenze di tali molteplici collaborazioni differenziate sul piano della legittimazione democratica? Non se ne parla. Il terzo infine è quello «di fare di meno ma con più efficienza», come se quest'ultima fosse inversamente proporzionale al numero di cose che si fanno. Che strana idea. Insomma, gli scenari proposti dalla Commissione sembrano essere un'insalata russa. Non c'è un quadro di riferimento né un'idea delle priorità da seguire.

Se vogliamo semplificare il Libro Bianco della Commissione, possiamo dire che vi sono due posizioni estreme e una posizione intermedia ambigua, quella cioè dell'Europa a diverse velocità. Per quanto riguarda le posizioni estreme, da una parte c'è chi sostiene che occorra andare avanti alla meglio, dall'altra chi avanza invece la necessità di un grande *big bang*. Per i primi, ciò che conta è far funzionare la macchina dell'Ue, generare qualche bene pubblico là dove è possibile, adattare il processo integrativo alle esigenze (o alle scadenze elettorali) dell'uno o dell'altro Paese. Per i secondi, invece, l'Ue deve andare verso una nuova Convenzione costituzionale che rilanci l'obiettivo di un'unione sempre più stretta tra i 27 Paesi, come risposta alle durezze che provengono da Washington e da Londra.

Entrambe le prospettive sono poco plausibili. Per i sostenitori del primo approccio (presenti nei vari *establishment* tecnocratici europei), l'Ue si legittima attraverso i risultati delle sue politiche. Per quelle tecnocrazie, la legittimazione è una proprietà funzionale, non già politica, del processo integrativo. Tuttavia, così non è. L'Ue non è un'organizzazione internazionale che si legittima attraverso la qualità dei suoi risultati (come, ad esempio, l'accordo di libero com-

mercio tra Canada, Stati Uniti e Messico, il Nafta). Ovviamente, la qualità delle sue politiche conta, ma non basta. Né si può pensare di continuare a mascherare l'operato dell'Ue, come suggeriva Delors, per evitare di sollevare reazioni nazionalistiche.

Da tempo è finito il consenso silenzioso al processo di integrazione. Marine Le Pen, Geert Wilders, Matteo Salvini, Frauke Petry sono lì a ricordarcelo. Alla loro sfida politica non si può rispondere con soluzioni tecnocratiche. Occorre invece accettare quella sfida in campo aperto, difendendo le ragioni dell'Ue, ma con un progetto innovativo e realistico sul suo futuro. Per i sostenitori del secondo approccio (tra cui singoli leader ed esponenti di movimenti della società civile), l'Ue non potrà legittimarsi pienamente fino a quando non diventerà uno Stato federale coerentemente parlamentare. Uno Stato funzionante sulla base della competizione tra partiti politici europei finalizzata a conquistare il controllo della Commissione, intesa come l'esclusivo governo europeo. Tuttavia, così non sarà. L'Ue non potrà mai diventare uno Stato federale parlamentare in grande, così da riassorbire al suo interno gli Stati membri, trasformandoli in *Länder* come nell'esperienza tedesca o in Province come in quella canadese.

Gli Stati nazionali non si aboliscono con un tratto di penna, né si può pensare di trasformare le loro cittadinanze in un popolo europeo diviso esclusivamente dalle appartenenze politiche (di sinistra o di destra). L'Ue è un'unione di Stati con una loro identità nazionale. Queste ultime hanno alcuni aspetti storici in comune, ma anche significative differenze. Riconoscere quelle differenze è una condizione esistenziale per l'Ue. Solamente riconoscendo le identità nazionali si previene la loro trasformazione in nazionalismi. L'identità nazionale rappresenta una realtà empirica della vita collettiva, il nazionalismo è invece una costruzione ideologica di quest'ultima. La prima è inclusiva, il secondo è esclusivo. Ed è tra queste due poco plausibili alternative che si sono affermate le varie formule dell'Europa a diverse velocità. O altre ancora più ambigue come l'Europa *à la carte*, a geometrie variabili, a progetti differenziati (o Europa dei club). Il punto è che in queste ultime formule, l'Ue viene vista esclusivamente sul piano del suo *output*, come se fosse un'organizzazione internazionale di fornitura di servizi. In realtà, quelle formule sono funzionali al progetto sovranista, che afferma che la democrazia può funzionare solamente a livello nazionale.

VERSO L'UNIONE FEDERALE

Per evitare la trappola delle false alternative e del sovranismo, occorre rovesciare la prospettiva e cambiare il paradigma. Per quanto riguarda il paradigma, occorre ripartire dall'idea dell'unione federale, abbandonando sia quella dell'organizzazione internazionale sia quella dello Stato parlamentare seppure federale. Sono i fatti, non già le cattive volontà dei governi nazionali, che impediscono all'Ue di diventare come la Germania o il Canada. Gli Stati nazionali non potranno mai diventare semplici articolazioni territoriali di uno Stato europeo federale. Sono i fatti, non già le cattive volontà degli elettori, che impediscono all'Ue di essere considerata come il Nafta. I cittadini europei sono colpiti direttamente dalle decisioni dell'Ue ed hanno quindi la legittima necessità di influenzare quelle decisioni.

Per quanto riguarda la prospettiva, occorre individuare le politiche da condividere in un'unione federale, separandole nettamente da quelle che dovranno rimanere (o ritornare) a livello nazionale. Quali sono le politiche che dovrebbero essere gestite da un'unione federale? L'analisi comparativa dell'istituzionalizzazione delle unioni federali di successo (Stati Uniti e Svizzera) ci dice che tali competenze sono limitate ma hanno una valenza giurisdizionale generale (cioè non consentono *opt-out* a coloro che ne fanno parte). Esse rientrano in tre grandi aree di *policy*.

La prima è quella della sicurezza, area che include la diplomazia, la difesa, l'intelligence e il controllo delle frontiere. Le unioni si fanno per difendersi da minacce esterne e interne. E noi ne abbiamo parecchie da affrontare (senza poter più contare sul sostegno americano). La seconda area è quella economica, area che include la gestione della moneta comune, ma anche la politica fiscale, di bilancio e sociale dell'unione (non già dei suoi Stati membri). Quest'ultima deve dotarsi di un proprio (seppure piccolo) bilancio, basato su una fiscalità autonoma e utilizzabile per sostenere politiche anti-cicliche e sociali, come l'assicurazione europea contro la disoccupazione giovanile o il sostegno alle regioni meno sviluppate dell'unione. La terza area è quella dello sviluppo, area che include le politiche di investimento nei campi della ricerca scientifica, delle infrastrutture, dell'innovazione.

Le prime due aree sono quelle storicamente costitutive delle unioni federali, la terza si è progressivamente aggiunta. Nello stesso tempo, le politiche di Welfare sono state limitate nella fase iniziale

di costruzione di quelle unioni, ma ne sono diventate una componente necessaria successivamente, proprio per superare le crisi di legittimazione che hanno poi colpito quelle unioni.

Queste tre aree di *policy* debbono fare parte di un unico e coerente progetto. Non si può aderire ad una *policy*, ma rimanere fuori da un'altra. La differenziazione nelle politiche non consente ai cittadini di valutare coloro che prendono le decisioni e sostituirli se così ritengono. Un'unione federale deve rispondere ai criteri democratici sia all'entrata che all'uscita dei processi decisionali, criteri che debbono essere rispettati anche nel modo in cui quei processi decisionali si svolgono. La legittimazione non consiste solo nella fornitura di beni pubblici, ma risiede anche nel modo in cui si giunge a quei beni pubblici. Qui risiede la basilare distinzione tra la democrazia e la tecnocrazia. Sostenere che ciò che conta è fornire prestazioni significa assumere i cittadini come meri consumatori di servizi forniti da tecnocrazie illuminate. Contemporaneamente occorre dire che tutte le altre aree di *policy* dovranno rimanere sotto il controllo degli Stati nazionali che le governeranno sulla base dei loro processi democratici interni.

Si dovrebbe anche aggiungere che alcune politiche attualmente gestite dall'Ue (come la politica agricola) è bene che ritornino una competenza nazionale (alleggerendo il budget europeo di un terzo della sua spesa). Ma anche

sul piano delle politiche di bilancio, occorre definire un chiaro confine tra le competenze nazionali e quelle dell'unione. L'unione deve gestire il suo bilancio, sulla base di propri processi elettorali, processi che dovranno legittimare le scelte delle sue autorità politiche. Queste ultime, però, non dovranno intervenire nella gestione dei bilanci nazionali finalizzati a realizzare politiche legittimate da processi elettorali nazionali.

Naturalmente ciò significa anche che quei processi potranno condurre a scelte sbagliate. Gli Stati nazionali debbono essere messi nella condizione di poter fallire per la cattiva gestione delle loro finanze pubbliche, senza che ciò metta in discussione la stabilità finanziaria dell'intera unione. Separare le competenze significa anche separare le responsabilità. E responsabilità implica il pagamento per gli errori che si fanno per il proprio malgoverno.

I singoli Stati non potranno mai diventare semplici articolazioni territoriali di uno Stato europeo federale

Insomma, la differenziazione dell'Ue va riconosciuta, ma va superata in modo radicalmente diverso dalle formule finora discusse. L'Ue va sdoppiata, garantendo il mercato unico come arena inclusiva di tutti gli Stati europei e, contemporaneamente, promuovendo (all'interno di quest'ultimo) un'unione federale con competenze limitate ma esercitate secondo criteri democratici. La legittimazione è importante quanto l'efficienza. Un'unione di Stati e di cittadini non può essere costruita dal basso, attraverso risposte *ad hoc* a problemi contingenti, secondo quella logica nota come *muddling through*. Un'unione federale deve infatti rispondere anche a criteri di legittimazione democratica e non solo funzionale.

LA SEPARAZIONE MULTIPLA DEI POTERI

Essendo costituite di Stati precedentemente indipendenti, demograficamente asimmetrici e gelosi delle proprie identità nazionali, le unioni di Stati sono inconciliabili sia con la fusione orizzontale sia con la centralizzazione verticale dei poteri (come avviene negli Stati parlamentari seppure federali).

*Un'unione federale deve
rispondere ai criteri
democratici sia all'entrata
che all'uscita dei processi
decisionali*

Ecco perché l'unione federale deve promuovere la separazione dei poteri tanto verticalmente quanto orizzontalmente. Sul piano verticale, occorre separare nettamente il livello europeo da quello nazionale, una separazione che dovrebbe costituire una vera

e propria barriera tagliafuoco tra di essi. Oggi non è così. Attraverso il Consiglio europeo e il Consiglio la politica nazionale può proiettarsi direttamente nella politica europea. Un colpo di tosse nella prima finisce per diventare una bronchite nella seconda. Basti pensare al Consiglio europeo del 9 marzo 2017, quando il polacco Donald Tusk è stato confermato presidente di quell'organismo per altri due anni e mezzo con il voto contrario di Beata Szydło, primo ministro del suo Paese. I problemi interni alla Polonia si erano così trasferiti direttamente a Bruxelles. Oppure si pensi che cosa accadrebbe se insieme a Beata Szydło e Viktor Urban ci fossero nel Consiglio europeo anche Marine Le Pen o Luigi Di Maio? Non solo, ma nelle condizioni di crisi con effetti redistributivi, i primi ministri non sono

riusciti a deliberare consensualmente, 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). Uno stallo decisionale che i leader dei governi nazionali più forti hanno cercato di superare attraverso iniziative unilaterali per gestire sfide che minacciavano il loro consenso interno (si pensi, nel caso della politica migratoria, all'accordo tra l'Ue e la Turchia, promosso dalla Germania, il cui cancelliere aveva un grande bisogno di ridurre l'afflusso di rifugiati politici per recuperare popolarità, e solamente dopo approvato dal Consiglio europeo).

Ciò che colpisce in queste e altre esperienze è la condizione di auto-referenzialità in cui agisce il Consiglio europeo, in quanto le sue decisioni sono prive di controlli e bilanciamenti da parte di altre istituzioni dell'Ue (il Parlamento europeo in primo luogo). Quindi, l'unione federale deve superare il modello che si è realizzato nell'Ue e nell'Eurozona in particolare, distinguendo tra competenze ma anche tra istituzioni.

In secondo luogo, occorre separare orizzontalmente le istituzioni incaricate di prendere le decisioni per l'unione. Occorre cioè fare il contrario di ciò che avverrebbe con la parlamentarizzazione. Quest'ultima strategia implica, infatti, il riconoscimento del Parlamento come il luogo principale della legittimazione democratica, da cui far derivare il mandato da assegnare alla Commissione o comunque al potere esecutivo. Ri-condurre ad una unica istituzione, il Parlamento, il compito di legittimare l'esecutivo significa disconoscere le asimmetrie demografiche tra gli Stati, oltre che le loro diverse identità nazionali. Il parlamentarismo può funzionare quando la divisione è tra forze politiche (di destra, centro e sinistra), non già quando la divisione è tra Stati con interessi divergenti e identità distinte.

Un'unione di Stati non è equiparabile a uno Stato nazione. Nella prima la parlamentarizzazione implicherebbe la dominazione sistemica degli Stati più grandi sugli Stati più piccoli, mentre ciò non avviene nel secondo dove la divisione è tra partiti e loro variabili

Ciò che colpisce in molte occasioni è la condizione di auto-referenzialità in cui agisce il Consiglio europeo

maggioranze. Per di più, la parlamentarizzazione richiederebbe la marginalizzazione decisionale dei capi di governo, che difficilmente accetterebbero questo esito visto il «peso» degli Stati che essi rappresentano. Infatti, la strategia parlamentare implica non solo l'abolizione del ruolo decisionale del Consiglio europeo, ma soprattutto la trasformazione di quest'ultimo nella formazione più alta del Consiglio (organo esclusivamente legislativo). Se l'organismo dei capi di governo nazionali rifiutasse il proprio *autodafé*, allora, per questa strategia, occorrerà che il presidente della Commissione diventi anche presidente del Consiglio europeo. Questa strategia è comprensibile ma irrealistica. È una strategia comprensibile, in quanto in Europa la democratizzazione è coincisa con la parlamentarizzazione. Portando «il re nel Parlamento», la democrazia ha potuto consolidarsi, addomesticando il potere esecutivo. È comprensibile anche perché riflette la logica parlamentare di molti Stati europei. È però irrealistica in quanto 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).

Per procedere verso la democratizzazione orizzontale dei poteri di un'unione di Stati, occorre seguire una strada post-parlamentare. Occorre cioè riconoscere ai capi di governi nazionali un ruolo non meramente celebrativo o notarile nel processo decisionale europeo, ma non così esclusivo come avviene oggi nell'Ue intergovernativa. Cioè occorre fare i conti con l'elefante (costituito dai capi di governo nazionali) che è entrato nella stanza del potere esecutivo. Due opzioni post-parlamentari possono essere considerate, entrambe basate sulla separazione del potere esecutivo da quello legislativo.

Una prima opzione consiste nella elezione popolare (non già diretta) del presidente della Commissione (inteso come potere esecutivo unitario), elezione che darebbe a quest'ultimo la legittimità per presiedere anche il Consiglio europeo dei capi di governo. Quest'ultimo continuerebbe a incontrarsi periodicamente (due volte ogni sei mesi, per esempio, come previsto dal Trattato di Lisbona per l'attuale Consiglio europeo). L'elezione popolare del presidente della Commissione darebbe comunque una legittimazione decisionale di gran lunga superiore a quella dei singoli capi di governo nazionali. Questi ultimi dovranno essere coinvolti nelle decisioni dell'esecutivo, senza avere però un potere di veto (le proposte legislative o politiche dell'esecutivo dovranno essere votate a maggio-

ranza assoluta dei capi di governo). A sua volta, la Commissione funzionerebbe come la struttura amministrativa dell'esecutivo, con i singoli commissari scelti dal presidente e approvati dal legislativo. In questo caso, sarebbe plausibile che i candidati alla presidenza della Commissione venissero scelti attraverso primarie all'interno degli Stati membri (come proposto da Matteo Renzi).

Una seconda opzione riconosce invece la natura duale ormai acquisita dal potere esecutivo, in quanto costituito (come nel caso dell'attuale Ue) sia dal Consiglio europeo sia dalla Commissione (e dai rispettivi presidenti). Per questa opzione, le due facce di Giano (del potere esecutivo) dovrebbero essere collegate ma non sovrapposte (come appunto avviene nei sistemi semipresidenziali). Il presidente della Commissione diventerebbe una sorta di primo ministro, il presidente del Consiglio europeo diventerebbe invece il rappresentante politico dell'Unione. Il primo continuerebbe ad essere eletto dal Parlamento europeo (attraverso il meccanismo dello *spitzenkandidat*, che i partiti parlamentari potrebbero scegliere attraverso le primarie), mentre il presidente del Consiglio europeo dovrà essere eletto dai cittadini degli Stati membri attraverso i loro collegi elettorali.

I capi di governo dovrebbero avere il ruolo di selezionare due candidati per la presidenza (sulla base di criteri politici e geografici) per quel ruolo, candidati che poi dovranno condurre la loro campagna elettorale nei singoli Stati per ottenere la maggioranza dei voti dei collegi elettorali. Due candidati così da garantire un esito maggioritario. In questo caso, la politicizzazione coinvolgerebbe il presidente del Consiglio dei capi di governo, lasciando libera la Commissione di svolgere compiti più strettamente amministrativi. Non entro nei dettagli tecnici di questo meccanismo di selezione (cosa che ho fatto nel mio ultimo libro). Tuttavia è necessario sottolineare che nelle unioni di Stati demograficamente asimmetrici e con identità nazionali distinte l'elezione diretta del leader dell'esecutivo va mitigata, se non si vuole premiare gli Stati più grandi a danno di quelli più piccoli (per questo ho parlato di elezione popolare).

I collegi elettorali di Stato sono appunto lo strumento per so-

*Per la democratizzazione
orizzontale dei poteri di
un'unione di Stati occorre
una strada post-parlamentare*

vra-rappresentare gli Stati più piccoli rispetto a quelli più grandi. Una sovra-rappresentazione che già avviene per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, per i quali si usa il criterio della *degressive proportionality*. Ciò che importa rilevare è che i cittadini avrebbero la possibilità di partecipare (seppure indirettamente) alla scelta del presidente del Consiglio europeo, così come (indirettamente) alla scelta del presidente della Commissione (se quest'ultima continuasse a rappresentare la maggioranza del Parlamento, come avviene con il meccanismo degli *spitzenkandidaten*).

Che sia un esecutivo unitario o duale, ciò che conta è che esso deve essere nettamente separato dal potere legislativo, costituito necessariamente da due Camere (la Camera che rappresenta gli Stati, l'attuale Consiglio, e la Camera che rappresenta gli elettori, l'attuale Parlamento europeo). Come si dice oltre Atlantico, in sistemi di separazione dei poteri, l'esecutivo *propone* ma è il legislativo che *dispone*. A sua volta ogni decisione del secondo dovrà essere sottoscritta dal primo. Sia l'esecutivo che il legislativo dovranno disporre del potere di iniziativa legislativa, ma ogni decisione legislativa dovrà emergere da un processo di controlli e bilanciamenti

che li coinvolgerà entrambi. Più i poteri (esecutivo e legislativo) sono separati, più hanno l'incentivo a controllarsi a vicenda. Naturalmente occorre individuare meccanismi per impedire che la separazione si trasformi in un conflitto inter-istituzionale paralizzante. Quelle decisioni dovranno quindi essere super-

visionate dalla Corte europea di giustizia. Entrambe le opzioni sono post-parlamentari in quanto presuppongono una separazione netta tra l'esecutivo (unitario o duale) e il legislativo. Entrambe le opzioni sono plausibili e realistiche, anche se ritengo che la seconda possa incontrare meno resistenze.

*La separazione multipla
dei poteri costituisce
l'assicurazione per la vita
dell'unione federale*

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La separazione multipla dei poteri costituisce l'assicurazione per la vita dell'unione federale. Attraverso la separazione verticale dei poteri si potrà impedire che i problemi di un Paese diventino i problemi dell'Unione. Attraverso la separazione orizzontale dei poteri

si potrà garantire che ogni scelta presa dal potere esecutivo sarà controllata e bilanciata dal potere legislativo. E viceversa. Si tratta di un'unione democratica perché i cittadini potranno contribuire a determinare le scelte che pertengono alle istituzioni federali e le scelte che pertengono alle istituzioni nazionali. A livello nazionale parteciperanno ai processi elettorali definiti da quelle democrazie. A livello federale, potranno condizionarne le scelte partecipando alle elezioni per il Parlamento europeo, quindi attraverso le elezioni nazionali contribuiranno a definire la composizione del Consiglio, infine avranno la possibilità di influenzare la scelta del presidente a capo dell'esecutivo. Un'unione di Stati asimmetrici e con identità diverse richiede separazione multipla dei poteri, non già confusione improvvisata di queste ultimi. Richiede un disegno che sia l'espressione di una scelta politica, di un *political compact* tra le élite nazionali ed europee, oltre che tra i cittadini da esse rappresentati. Richiede chiarezza.

La formula dell'Europa a diverse velocità andrebbe dunque sostituita con la formula dell'Europa a diverse finalità. Cioè con l'obiettivo di costruire un'Europa plurale costituita di due distinte organizzazioni, con distinte basi legali, con distinti assetti istituzionali e distinte competenze di *policy*. L'esistenza di un'unione federale, più piccola dell'attuale Ue ma più coesa, costituisce una condizione per stabilizzare politicamente l'Europa e il suo mercato unico, mostrando ai populismi e nazionalismi che si può costruire un'unione sovrana (in alcune politiche) di Stati sovrani (in altre politiche).

.....
Sergio Fabbrini è professore di Scienza politica all'Università Luiss «Guido Carli» di Roma, dove è direttore della School of Government. Il suo volume più recente è *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa* (Laterza, 2017).