

IL FUTURO È L'UNIONE FEDERALE

di S. FABBRINI, Il Sole 24 Ore del 26 marzo

Roma è stata ieri la capitale dell'Europa. Al Campidoglio, dove furono firmati il 25 marzo 1957 i Trattati che hanno dato vita all'Unione Europea, è stata solennemente sottoscritta una Dichiarazione che riafferma l'importanza dell'integrazione europea. È difficile non sentirsi grati alla generazione post-bellica di leader politici che decisero di avviare il processo di integrazione come risposta alle rivalità storiche tra Stati nazionali europei. La Dichiarazione sottoscritta celebra giustamente la rilevanza storica dei risultati raggiunti: «Abbiamo costruito una comunità di pace, libertà, democrazia, diritti umani e governo della legge, un potere economico senza precedenti e un livello impareggiabile di protezione sociale e welfare». Queste cose non sono scese dal cielo, ma sono il risultato di scelte politiche. Disconoscerle, come fanno gli estremisti del nazionalismo che anche ieri hanno manifestato contro l'Ue, è da irresponsabili. Oppure da ignoranti. Caratteristiche che spesso si rafforzano a vicenda.

Le scelte dei leader post-bellici, infatti, avrebbero potuto essere diverse. Pur all'interno dell'ombrello della Nato, essi avrebbero potuto limitarsi a una cooperazione inter-statale di natura semplicemente diplomatica, come avviene, ad esempio, nel Consiglio d'Europa. Un'organizzazione internazionale, quest'ultima, istituita nel 1949 con il Trattato di Londra, costituita oggi di 47 Paesi europei, il cui scopo è formalmente quello di promuovere la democrazia e i diritti umani. Senza sottovalutarne l'importanza simbolica, a nessuno verrebbe oggi in mente di sostenere che è stato grazie a questa organizzazione internazionale che gli europei hanno imparato a non farsi la guerra o a difendere lo stato di diritto.

I padri fondatori dell'Ue presero invece un'altra strada. Decisero di costruire un sistema di istituzioni sovra-statali e inter-statali al cui interno integrare gli Stati membri. Scelsero cioè di istituzionalizzare la cooperazione tra gli Stati dell'Ue attraverso la nascita di istituzioni indipendenti dagli Stati stessi. Un sistema istituzionale che doveva essere dotato di una sua autonomia costituzionale dagli Stati che l'avevano costituito.

Se è vero quello che disse il politico (due volte primo ministro) francese Robert Schuman nel 1950, cioè che l'Europa non si farà tutta in una volta, è anche vero che i padri fondatori dell'Ue ritenevano che l'Europa non si sarebbe mai fatta senza un adeguato assetto istituzionale che la facesse maturare. Tuttavia questo approccio federale, in particolare dopo il voto contrario nel 1954 dell'Assemblea nazionale francese al progetto di Comunità europea della difesa, fu ben presto abbandonato. Con i Trattati di Roma si affermò, per necessità, l'idea di una integrazione funzionale. Cioè basata su questa sequenza: identificazione di un problema comune, ricerca di una soluzione comune e quindi individuazione delle istituzioni necessarie per risolvere il problema

comune. Come si vede, qui non c'è la politica, come ce n'era nell'approccio federale. Se nell'approccio federale si partiva dalle istituzioni per creare l'unione, nell'approccio funzionale si considera quest'ultima come l'esito della soluzione di problemi concreti di politica pubblica. L'approccio funzionale, però, ha finito per mostrare i suoi limiti. I problemi di politica pubblica si possono risolvere quando vi è un consenso di fondo tra gli Stati sul metodo per affrontarli e sulle conseguenze di quel metodo. Ma quel consenso a un certo punto è sparito. Perché, con i continui allargamenti, è aumentata la disomogeneità delle prospettive sull'integrazione tra gli Stati che fanno parte dell'Ue. E perché, con l'entrata nell'agenda europea di politiche fortemente distributive (si pensi alla politica migratoria o alla politica di bilancio), ogni Stato ha cercato di tirare la coperta dalla propria parte, mettendo in discussione il progetto comune. Con il risultato che le crisi hanno messo in ginocchio l'Ue, fino al punto di minacciarne la disintegrazione (come è avvenuto con la Brexit dell'anno scorso).

La Dichiarazione di Roma, resa pubblica ieri, è l'esempio di queste divisioni. Sotto la minaccia della Polonia (sostenuta dagli altri Paesi dell'Est) di non firmarla, la Dichiarazione afferma che gli Stati «agiranno insieme, a passi e intensità diversi quando necessario, mentre si stanno muovendo nella stessa direzione». Questa formulazione è ancora più ambigua di quella dell'Europa a più velocità suggerita da Angela Merkel poco più di un mese fa. Infatti è evidente che la realtà è fatta di Stati che perseguono direzioni diverse. Imporre nella Dichiarazione quella formula, però, aiuta non poco gli oppositori dell'integrazione politica (il Regno Unito ieri, la Polonia oggi), perché fornisce loro un potere di veto sulle scelte degli altri. Quegli oppositori vogliono (legittimamente) preservare le loro sovranità nazionale, ma allo stesso tempo vogliono (illegittimamente) ostacolare la ridefinizione di quelle sovranità da parte di altri Paesi. Londra ha insegnato la lezione e Varsavia l'ha imparata a memoria (e con essa gran parte dei Paesi dell'Est europeo e della penisola scandinava). Probabilmente non c'era un'alternativa a quella formulazione. Aver portato tutti i 27 leader degli Stati membri a firmare la Dichiarazione di Roma, è sicuramente un successo del governo italiano. Dopo tutto, il fiato dell'Europa è sospeso in attesa di vedere chi salirà al Palais de l'Élysée e chi siederà nella Bundeskanzleramtsgebäude nei prossimi mesi.

Tuttavia, anche con la vittoria di Macron in Francia e con l'affermazione di un cancelliere europeista in Germania, le divisioni interne all'Ue non spariranno. E soprattutto non sparirà l'inadeguatezza delle sue istituzioni rispetto alle sfide da affrontare. Il funzionalismo silenzioso ci ha consentito di andare avanti per molti anni, ma le crisi dell'ultimo decennio hanno mostrato la sua insufficienza. Quelle crisi hanno portato forze politiche e movimenti di opinione a mettere in discussione il progetto stesso di integrazione. Di fronte a questa sfida, occorre adottare un approccio politico, non già funzionale. Occorre dare una giustificazione politica del progetto di Unione, affrontando a viso aperto chi lo contesta. Sono finiti i tempi dell'integrazione "by stealth", cioè nascosta e invisibile. Se l'integrazione europea costituisce la principale divisione nei sistemi politici nazionali, allora i leader europeisti debbono farne la loro bandiera, liberandosi dalla tirannia dei sondaggi di opinione.

Ma quale bandiera? La bandiera di un'unione federale che gestisca le basilari politiche di interesse comune, lasciando agli Stati membri tutto il resto. La stessa Dichiarazione di Roma si conclude

elencando le aree di policy su cui è necessario costruire un'unione più stretta nel prossimo decennio. A ben vedere si tratta di aree che sono proprie di un'unione, come l'area della sicurezza anche esterna, della stabilità monetaria inclusiva anche del welfare e della coesione sociale, a cui andrebbe aggiunta l'area dello sviluppo. Tuttavia, l'alta politicità di queste aree implica una ridefinizione delle istituzioni che dovrebbero regolarne l'efficienza e garantirne la legittimità. Non si possono prendere decisioni in questi ambiti, senza che i cittadini abbiano una voce in capitolo. Siamo ritornati così alle istituzioni in quanto condizione della federalizzazione, come pensavano De Gasperi, Adenauer e Schuman. Se utilizziamo la Dichiarazione di Roma per fare un salto politico in avanti, allora occorrerà avere una strategia per neutralizzare il potere di veto di chi si oppone. Per questo motivo, occorre rafforzare ed estendere il mercato unico, rendendo però possibile che al suo interno emerga un nucleo di Paesi impegnato a dare vita a un'unione federale. Per fare ciò ci vuole un preliminare atto politico che impegni quei Paesi, come fu un atto politico la Conferenza interministeriale di Messina del 1955 che aprì la porta ai Trattati di Roma che abbiamo ieri celebrato.