

CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA: RISCHI E PREGI

di Sergio Fabbrini

su Il Sole 24 Ore del 1 dicembre 2019

L'Unione europea (Ue) sta' affrontando sfide senza precedenti in una condizione di debolezza senza precedenti. Senza precedenti è il cambiamento delle relazioni internazionali. Senza precedenti è il cambiamento della politica interna di molti Paesi europei. Senza precedenti è stato il processo che ha condotto alla nuova Commissione europea (che entra oggi in servizio), processo connotato da uno scontro frontale tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo (dei capi di Governo nazionali).

Eppure, nonostante queste debolezze, i Governi francese e tedesco hanno presentato, martedì scorso, una proposta per dare vita ad una «Conferenza sul futuro dell'Europa», chiedendo che ne discuta il prossimo Consiglio europeo del 12-13 dicembre, per implementarla (se accettata) a partire dal gennaio 2020. Certamente, si potrebbe ritenerla una proposta velleitaria, viste le debolezze politiche di molti Paesi europei. Tuttavia, queste ultime potrebbero rivelarsi anche una condizione del successo della Conferenza, in particolare se la Francia di Macron (l'unico Paese dotato oggi di una capacità d'iniziativa politica) non la utilizzerà per avanzare la visione egemonica della Francia di De Gaulle.

Secondo la proposta franco-tedesca, la Conferenza dovrà basarsi su un mandato inter-istituzionale e dovrà coinvolgere tutti gli Stati membri, le loro società civili e le comunità epistemiche transnazionali.

Dovrà essere presieduta da una personalità politica autorevole, consigliata da uno steering group di statisti e studiosi. Vediamo di capirne le novità ma anche i rischi.

Cominciamo dalle prime. La Conferenza dovrà discutere tutti i temi (istituzionali e di policy) che possono contribuire a raggiungere l'obiettivo di un'Ue "più unita e sovrana".

Contrariamente all'approccio funzionalista che si preoccupa solamente delle policies (ciò che l'Unione fa), la proposta riconosce finalmente l'importanza delle istituzioni (ciò che l'Unione è), senza un adeguato funzionamento delle quali le policies non potrebbero avere successo. Le istituzioni, dice infatti la proposta, sono necessarie «per promuovere la democrazia e i valori europei e per assicurare un più efficiente funzionamento

dell'Unione». Quest'ultimo (il funzionamento dell'Unione) dovrebbe essere discusso nella prima fase della Conferenza (gennaio-giugno 2020), in coincidenza con la presidenza semestrale croata dell'Ue (è croata, infatti, la commissaria Dubravka Suica con la delega alla "Democrazia europea").

Subito dopo dovrebbe partire la seconda fase della Conferenza, in coincidenza con la presidenza semestrale tedesca dell'UE (luglio-dicembre 2020), che dovrebbe concludersi nel gennaio-giugno 2022, in coincidenza con la presidenza semestrale francese.

L'inizio della seconda fase (che certamente Angela Merkel vorrà presiedere, rinviando così le elezioni nazionali che i suoi rivali volevano anticipare) dovrà riguardare le priorità di politica pubblica dell'Ue sia esterne (come il suo ruolo nel mondo, la sua politica di sicurezza e difesa) che interne (la politica ambientale, migratoria, il contrasto alle disuguaglianze, il funzionamento dell'economia sociale di mercato, la politica industriale e dell'innovazione, la politica commerciale, le politiche fiscali dell'Eurozona. La conclusione di questa seconda fase della Conferenza verrà dunque presieduta da Emmanuel Macron (prima di essere impegnato nella rielezione per un secondo eventuale mandato nel suo Paese). La Conferenza, secondo la proposta, «dovrà produrre risultati concreti e tangibili», da sottoporre quindi al Consiglio europeo che avrà l'ultima parola sulla loro implementazione.

Vediamo ora i rischi della Conferenza. Il principale è il seguente. Viste le divisioni tra gli Stati membri, la Conferenza potrebbe finire per fare propria una visione continuista del futuro dell'Ue. Si tratta di un rischio perché non si esce dallo stallo in cui ci troviamo riscaldando la stessa minestra. Occorrerebbe invece cambiare il paradigma di riferimento dell'integrazione, riconoscendo con realismo l'insufficienza di quello fino ad ora predominante. Il metodo funzionalista (basato sull'idea di un'integrazione continua) dovrebbe essere sostituito da un metodo federalista (basato invece sulla definizione costituzionale delle istituzioni e delle competenze dell'Ue). Le istituzioni dell'Ue debbono essere separate dagli Stati membri (e non già fuse come auspicato dai funzionalisti), se si vuole che le debolezze e idiosincrasie dei secondi non si trasferiscano sulle prime, paralizzandole. Allo stesso tempo, le competenze debbono essere divise tra stati membri e Ue sulla base di un chiaro patto politico (e non già sulla base di una generica sussidiarietà). Occorre avere il coraggio di rivedere le competenze che sono state acquisite da Bruxelles in più di sessant'anni di integrazione, abbondando l'idea che una

competenza ne richiede un'altra e poi un'altra e un'altra ancora. E contemporaneamente occorre avere il coraggio di rivedere la pretesa dei governi nazionali di avere il controllo di politiche che, al contrario, potrebbero essere più efficacemente gestite a Bruxelles. Occorre raddrizzare il "federalismo rovesciato" dell'Ue, in base al quale sono state centralizzate politiche regolatorie del mercato alcune delle quali sarebbe meglio gestite dalle democrazie nazionali e nazionalizzato politiche strategiche che sarebbero invece meglio gestite a Bruxelles.

Se la Conferenza non rimarrà prigioniera degli interessi contingenti dei Governi nazionali, se essa saprà liberarsi dalle idee scontate, allora essa potrebbe rilanciare l'Ue e le sue ragioni. Occorre andare verso un'unione federale in grado di conciliare le richieste di chi rivendica più sovranità nazionale e di chi vuole una maggiore sovranità europea. Le due sovranità sono, e debbono essere, compatibili in un'unione (democratica) di Stati e di cittadini che stanno insieme perché hanno bisogno di stare insieme.

Ne hanno bisogno per preservarsi in un mondo dominato da grandi blocchi e grandi potenze, oltre che per prevenire il ritorno alle guerre e alle miserie del passato. Forse, le debolezze europee potrebbero aiutare la Conferenza ad agire sotto quel velo d'ignoranza che generalmente favorisce soluzioni positive a problemi divisivi (e quindi condivisi).