

## Il dibattito delle idee

**Scenari** Un percorso per rifondare le istituzioni di Bruxelles nell'analisi di Sergio Fabbrini, che ha in mente di sganciare la comunità economica dall'alveo dell'unione federale e di disegnare, per la seconda, un sistema di poteri più simile a quello degli Stati Uniti



Douglas Coupland (Vancouver, 1961), *Our Modern World* (2014, installazione dell'artista e scrittore canadese per l'Art Berlin Contemporary)

# Un leader e un patto politico per un'Europa «all'americana»

## L'euro-crisi ha fatto danni come una guerra Ripariamoli con una nuova Costituzione

di MAURIZIO FERRERA

**I**n un articolo apparso sul «New York Times» nell'aprile 2014, l'ex consigliere economico del presidente della Commissione europea Barroso, Paul Legrain, sostenne una tesi forte: in Europa vige ormai un regime di «colonialismo fiscale». I Paesi più forti (e la Germania in particolare) hanno messo sotto tutela finanziaria i Paesi più deboli. In effetti, i vincoli fiscali, le regole di sorveglianza e le minacce di sanzione introdotte durante la crisi hanno dato vita a una inedita forma di «democrazia vigilata», che non ha quasi paragoni sotto il profilo storico o comparato.

La clausola del *no bail-out* (divieto di salvataggio) in caso di insolvenza esiste

in tutti i sistemi federali. Gli Stati americani sono individualmente responsabili per eventuali default e quasi tutti hanno nella propria Costituzione l'obbligo del pareggio di bilancio. In apparenza, la situazione è simile a quella dell'Eurozona. Ma la realtà è molto diversa. Negli Usa infatti esiste un bilancio federale che finanzia investimenti pubblici ed eroga trasferimenti agli Stati, in modo da stabilizzare le loro economie e promuovere la crescita. È questo secondo elemento che manca oggi, drammaticamente, in Europa. Bruxelles non dispone di risorse proprie per far fronte a shock asimmetrici. Quando questi si verificano (l'euro-crisi) l'unica possibilità è che i Paesi più ricchi prestino soldi a quelli in difficoltà. Non per aiutarli a crescere, ma per consentire loro di ripagare i debiti; non per solidarietà,

ma per interesse. Dove questo sistema ci ha condotti è ormai sotto gli occhi di tutti: stagnazione economica, risentimento sociale e radicalizzazione politica.

L'ultimo libro di Sergio Fabbrini, *Which European Union?* (da poco uscito per la Cambridge University Press), ci aiuta a capire le ragioni profonde della crisi Ue e a individuare possibili vie di uscita. Fabbrini è un noto e autorevole comparatista, grande conoscitore dei sistemi politici europei e di quello statunitense. La Ue — questa la sua tesi centrale — non potrà mai diventare un super-stato, dotato di un governo centrale monocratico. Può solo evolvere verso un'«unione federale» caratterizzata da una molteplicità di centri decisionali che si controbilanciano. Questo tipo di regime politico può sicuramente funzionare in modo efficace. Ma solo a patto di possedere alcuni requisiti che la Ue ancora non ha.

A differenza degli Stati federali (che si formano per disaggregazione dal centro: ad esempio Belgio o Spagna, per certi aspetti ormai anche l'Italia), le unioni federali nascono dal basso, attraverso l'aggregazione di comunità politiche preesistenti. Gli esempi paradigmatici sono gli Stati Uniti e la Svizzera. I popoli (al plurale) americani divennero membri di una unione con la Dichiarazione d'indipendenza del 1776, cui seguì la Costituzione federale approvata a Filadelfia nel 1789. A loro volta, i cantoni svizzeri — per secoli collegati in una lasca confederazione — costituirono una vera e propria unione solo nel 1848, dotandosi di un testo costituzionale condiviso.

¶

Le unioni federali sono sistemi composti (*compound*). Il termine fu coniato da James Madison durante la Convenzione di Filadelfia per sottolineare un'esigenza fondamentale: garantire ciascuna entità dell'Unione contro la possibile tirannia della maggioranza. Perciò la Costituzione americana (come del resto quella svizzera) disegnò un assetto istituzionale radicalmente anti-centralista. A livello orizzontale, i poteri del governo di Washington sono divisi fra istituzioni diverse (Presidenza, Congresso, Corte Suprema); a livello verticale, il potere è accuratamente diviso fra centro federale e Stati. Certo, il carattere composito di questo assetto può dar luogo a incoerenze e stalli decisionali. Ma l'esperienza americana dimostra che è possibile mantenere equilibri efficaci fra poteri e competenze: nell'esempio da cui siamo partiti, *no bail-out* degli Stati, ma responsabilità federale per la crescita.

Il processo di integrazione europea

può essere visto come cammino graduale verso un'unione federale. Ma è stato un cammino più tortuoso e meno «pulito» di quello svizzero e statunitense, soprattutto a causa delle divergenze fra gruppi di Stati circa la destinazione finale.

Per un primo gruppo, guidato dal Regno Unito, con i Paesi nordici e, in buona misura, quelli centro-europei, la Ue deve limitarsi a essere una comunità economica, un grande spazio per gli scambi di mercato. Londra non vuole sentir parlare di federalismo. Durante i negoziati per il Trattato costituzionale europeo, nei primi anni Duemila, gli inglesi si rifiutavano persino di pronunciare quella parola e usavano un'abbreviazione dispregiativa: *the f-word*. Per i Paesi continentali, la Ue deve invece trasformarsi in una vera unione federale. Ma all'interno di questo gruppo si oscilla fra due possibili modelli: quello dell'unione parlamentare, ossia, *mutatis mutandis*, sulla democrazia rappresentativa modellata sull'esperienza degli Stati nazionali; e quello dell'unione intergovernativa, cioè una forma di cooperazione stabile fra governi nazionali su alcune politiche strategiche. Tradizionalmente, Germania e Italia erano schierate a favore del primo modello, la Francia del secondo.

Fabbrini osserva giustamente che i tre tipi di unione coesistono oggi l'uno accanto all'altro in maniera confusa e incoerente. Il Trattato di Lisbona (2009) ha cercato di fare un po' d'ordine, ma senza riuscirci fino in fondo. Quel che è peggio, durante la crisi i Paesi dell'Eurozona hanno rafforzato la cooperazione intergovernativa (vedi il *fiscal compact*, un trattato separato da Lisbona per il governo macro-economico dell'Eurozona), rendendo il sistema ancora più complesso.

¶

Che fare? Fabbrini propone una triplice ricetta: separare, ricomporre, connettere. Innanzitutto, prendere atto delle divergenti finalità fra i due gruppi di Paesi ed estrarre la comunità economica dall'alveo dell'unione federale, delineando per la prima un sistema di gestione semplice e leggero. Poi si deve ridisegnare l'architettura dell'Unione, ricomponendo le tensioni fra modello parlamentare e intergovernativo. Qui Fabbrini ha in mente un ordinamento «all'americana», imperniato su un euro-esecutivo duale (Presidenza del Consiglio europeo e Commissione), due euro-assemblee rappresentative (Parlamento e Consiglio dei ministri) e la Corte di Giustizia. Infine, occorre connettere la comunità economica allargata all'unione federale più ristretta, per il tramite di un qualche accordo flessibile.

Il cuore della proposta di Fabbrini sta naturalmente nel «ricomporre». Giustamente l'autore sostiene che l'unione federale deve nascere attraverso un solenne patto politico (*political compact*) fra gli Stati contraenti e l'adozione di una nuova Costituzione. Una grossa sfida, che richiede «leadership politica della più alta qualità», capace di gettare il cuore oltre l'ostacolo. Il volume è interessantissimo nel suo complesso, originale e persuasivo nella diagnosi, ricco di spunti (anche se da approfondire) nella prescrizione. Ma lascia il lettore con il fiato sospeso. Da dove verrà mai la leadership indispensabile per uscire dall'attuale disordine?

Diciamolo chiaro, nei due unici esempi storici di cui disponiamo, la leadership emerse a seguito di guerre: quella di indipendenza in America e quella del *Sonderbund* (fra cantoni cattolici e protestanti) in Svizzera. La crisi dell'euro ha avuto effetti simili a quelli di un evento bellico su vasta scala, ma la leadership di qualità non è (ancora?) emersa. L'instabilità politica e militare sui fronti Est e Sud dell'Europa generano crescenti problemi di sicurezza, ma certo nessuno si augura una guerra. Leader cercansi disperatamente: questo è il messaggio di quasi tutti gli studi che si pubblicano oggi sull'Europa. Guardando i giri di valzer ormai quotidiani fra Merkel, Hollande, Juncker e gli invitati di turno, a noi cittadini tocca, finché riusciamo, restare in apnea.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



**Conflitti paralizzanti**  
L'ostacolo maggiore sono  
le divergenze fra gruppi di  
Stati circa la destinazione  
finale del cammino  
intrapreso dall'Unione



**SERGIO FABBRINI**  
**Which European Union?**  
**Europe After the Euro Crisis**  
CAMBRIDGE  
UNIVERSITY PRESS  
Pagine 338, £ 19,99

**L'autore**

Sergio Fabbrini (1949) insegna Scienza politica e Relazioni internazionali all'università Luiss Guido Carli di Roma, dove dirige la School of Government. Già direttore della «Rivista Italiana di Scienza Politica», è autore di diversi saggi, tra i quali *Addomesticare il Principe* (Marsilio, 2011), *L'America e i suoi critici* (il Mulino, 2005), *Quale democrazia* (Laterza, 1994)

**Il tema**

Si parla del futuro dell'Ue in molti libri recenti: Giuliano Amato, Ernesto Galli della Loggia, *Europa perduta?* (il Mulino, 2014); Luigi Zingales, *Europa o no* (Rizzoli, 2014); Barbara Spinelli, *La sovranità assente* (Einaudi, 2014); Giacomo Vaciano, *Un'anima per l'Europa* (il Mulino, 2015)

