

Forma e sostanza dell'Unione Europea nel dibattito sulla membership del Regno Unito

di Davide Sardo

02-01-2016

La questione della permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea è destinata ad essere uno dei dossier più rilevanti sul tavolo del Consiglio Europeo del prossimo febbraio, e promette, più in generale, di essere uno dei grandi temi politici che saranno discussi al livello continentale nei prossimi mesi. Si tratta, infatti, di una questione che va ben oltre la semplice questione dei rapporti tra l'Unione e uno dei suoi membri più grandi e influenti, e che dovrebbe invece suscitare delle serie riflessioni con riguardo ad alcuni caratteri fondamentali dell'Unione stessa. A partire dalla lettera inviata dal Primo ministro inglese David Cameron al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk lo scorso 10 novembre, cercherò in questo post di suggerire alcuni spunti in questo senso.

Il contesto, innanzitutto. Nel gennaio del 2013, in un discorso tenuto a Bloomberg, David Cameron aveva promesso che, nel caso in cui fosse stato confermato Primo ministro in seguito alle elezioni politiche della primavera del 2015, avrebbe indetto entro la fine del 2017 un referendum per consentire ai cittadini britannici di esprimersi circa la permanenza del Regno Unito nell'Unione europea. Il 10 novembre scorso, in seguito all'esito vittorioso delle elezioni di aprile, in un altrettanto importante discorso alla Chatham House, Cameron ha in qualche modo delineato il percorso che condurrà il Paese al voto tra l'estate del 2016 e la primavera del 2017. In particolare, ha reso noto il contenuto della lettera che ha inviato il giorno stesso al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, nella quale sono indicate le condizioni alle quali il Partito conservatore si sarebbe impegnato in una campagna referendaria a favore della permanenza del Regno Unito nell'Unione europea.

Nella sostanza, Cameron indica quattro direttrici fondamentali di riforma dell'Unione europea, che soddisferebbero, da un lato, alcuni interessi fondamentali del Regno Unito, permettendogli di confermare la propria appartenenza al progetto comune europeo, e che, dall'altro (per lo meno nella sua ottica), consentirebbero all'Unione stessa di compiere un salto di qualità e di attrezzarsi adeguatamente per le sfide future. Cameron, insomma, sceglie di muoversi su un piano più sottile di quello della mera trattativa tra il Regno Unito e l'UE, e di fatto iscrive tale trattativa in un vero e proprio piano di riforma dell'Unione, ispirato da una visione complessiva della cooperazione sovranazionale in Europa che devia significativamente dal modello federalista che (seppure declinato in varie forme) appariva culturalmente dominante a Bruxelles prima dello scoppio della crisi.

Più precisamente, la prima delle direttrici indicata da Cameron riguarda il rapporto tra i Paesi dell'Eurozona e gli altri Stati membri dell'Unione. Cameron precisa che non è intenzione del Governo inglese ostacolare la progressiva integrazione delle politiche economiche dei Paesi dell'Eurozona, ma solo alla duplice condizione che tali progressi non mettano a repentaglio l'integrità del mercato unico e non pregiudichino gli interessi degli Stati membri che non adottano l'euro. In particolare, Cameron richiede che venga riconosciuto che l'euro non è "la moneta dell'UE", e cerca di mettere alcuni paletti ai possibili effetti che le decisioni prese al livello dell'Eurozona possono avere per i Paesi che non ne fanno parte.

La seconda direttrice riguarda la competitività dell'Unione. Qui il Governo inglese non appare molto distante dalle tendenze dell'attuale Commissione, e anzi il problema politico di Cameron sarà piuttosto quello di vedersi riconosciuti in patria come risultati del negoziato una serie di provvedimenti che sembrano già disporre del consenso necessario per essere attuati. Le richieste di Cameron sono, d'altronde, piuttosto generiche e comprendono un'ulteriore abbassamento delle barriere alla circolazione di beni, servizi e capitali, oltre ad una riduzione del volume complessivo della regolamentazione europea.

La terza direttrice riguarda il riparto di competenze tra l'Unione e gli Stati membri, e il ruolo dei Parlamenti nazionali. Ci avviciniamo, qui, al cuore della questione posta da Cameron circa il futuro dell'Unione. Le richieste sono numerose, e piuttosto complesse, a partire dall'esclusione del Regno Unito dalla clausola del Trattato che prevede tra gli obiettivi degli Stati membri quello di impegnarsi per costruire "un'Unione sempre più stretta". In secondo luogo, il governo inglese chiede che i Parlamenti nazionali dispongano di un "freno di emergenza" per bloccare la legislazione europea. In terzo luogo, viene posto il problema di una più rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà. Inoltre, non va sottovalutato come nel discorso alla Chatham House Cameron insista con toni piuttosto aspri sulla limitazione dell'attivismo della Corte di Giustizia, in particolare con riguardo all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali.

La quarta, ed ultima, direttrice, riguarda la libertà di movimento dei cittadini dell'Unione, e costituisce senza dubbio il dossier più delicato, tanto per ragioni storiche quanto per ragioni politiche. Si tratta, infatti, della rimodulazione di uno dei quattro pilastri fondamentali dell'Unione stessa, e cioè delle "quattro libertà" che hanno costituito la base del mercato comune fin dalla firma del Trattato di Roma. Qui Cameron appare tanto cauto nel linguaggio quanto deciso nelle intenzioni, ed intende portare a casa non solo un inasprimento delle misure volte a limitare l'abuso della libertà di movimento, ma anche, e soprattutto, la possibilità di limitare le prestazioni assistenziali nei confronti dei cittadini dell'Unione europea residenti nel Regno Unito.

Le richieste di Cameron nei quattro campi indicati come prioritari presentano molti aspetti discutibili. Per quanto riguarda la prima delle criticità individuate, l'istituzionalizzazione di una separazione concettuale tra Unione e Eurozona rischia di produrre più problemi di quanti non possa risolverne. Senza dilungarsi nei particolari (vista anche la genericità di alcuni dei propositi enunciati alla Chatham House e nella lettera a Tusk), è sufficiente rilevare come sarebbe proprio la richiesta di protezione per i Paesi esterni all'Eurozona a risultare complicata da soddisfare nello scenario delineato da Cameron. Infatti, il mercato unico e la moneta unica sono nella realtà molto più interconnessi di quanto il premier inglese sembra voler suggerire, e la traduzione normativa della pretesa (apparentemente persino scontata) per cui "le questioni che riguardano tutti gli Stati membri devono essere discusse e decise da tutti gli Stati membri" potrebbe risultare tutt'altro che lineare. Il rischio è quello di irrigidire un confine che in realtà non esiste, incrementando l'opacità del procedimento decisionale e aprendo pericolose faglie interne all'Unione.

Molte meno sono le questioni che riguardano il secondo campo d'azione, per quanto sarebbe legittimo avanzare alcune perplessità con riguardo alla retorica per cui la riduzione della regolamentazione costituirebbe un valore di per sé. In particolare, non bisogna dimenticare che nel contesto di un mercato unico sovranazionale, gli Stati membri dispongono di competenze regolamentari limitate: pertanto, la scelta di inibire l'esercizio di tali competenze al livello comune, insistendo piuttosto su strumenti negativi di integrazione (come il mutuo riconoscimento degli standard), si configura come una scelta politica circa il modello di mercato perseguito più che una

scelta "tecnica" relativa alla sua gestione ottimale.

Il terzo fascio di questioni affrontato da Cameron riguarda direttamente il rapporto tra sovranità nazionale e competenze dell'Unione. Qui, è la questione del "freno d'emergenza" per i parlamenti nazionali che pone i problemi più rilevanti. Da un lato vi sono le difficoltà concrete riguardo al design dello strumento, a cominciare dal campo di applicazione fino alle modalità di esercizio, e tenendo conto del rischio di complicare eccessivamente il procedimento legislativo comunitario. Dall'altro lato c'è la questione, più generale, dell'effettiva desiderabilità di un tale meccanismo, e del reale valore aggiunto in termini di democraticità del processo decisionale. Infatti, è tutt'altro che scontato che la restituzione ai parlamenti nazionali di una "quota di sovranità" nella forma di un "freno d'emergenza" produca un riavvicinamento del potere politico ai cittadini: sembra, anzi, più facile, che l'ulteriore complicazione del procedimento legislativo finisca per intorbidire ulteriormente il processo decisionale, favorendo tra l'altro il clivage nazionale rispetto a quello politico. Il riferimento di Cameron al ruolo della Corte di Giustizia, e al rapporto con le corti supreme degli Stati membri meriterebbe, inoltre, uno specifico approfondimento. Qui basterà rilevare che tale rapporto si fonda su un equilibrio complesso, che anche le corti nazionali (non ultima la Corte suprema inglese) hanno contribuito a definire, e che recenti avvenimenti (mi riferisco in particolare al rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale costituzionale tedesco sulle Outright Monetary Transactions) hanno mostrato quanto pericolosi possano essere strappi e strattoni per questo delicato tessuto.

Infine, il tema della mobilità dei cittadini dell'Unione costituisce senz'altro la questione più sensibile e controversa. Qui sembra che Cameron adotti una nozione piuttosto ampia di "abuso del diritto", che tuttavia si sposa con la sua visione complessiva dell'Unione. In quest'ottica la circolazione dei cittadini, quando non avviene per sopperire a specifiche necessità del mercato del lavoro, travalica le finalità della libertà di movimento, e costituisce un peso di cui gli Stati membri non hanno il dovere di farsi carico. Le proposte di limitazione dei benefici previdenziali e assistenziali avanzate da Cameron sono in contrasto con i fondamenti stessi dei Trattati, ma non solo. Si tratta di un'impostazione agli antipodi rispetto all'idea di un'armonizzazione su scala europea dei diritti dei lavoratori, e rispetto all'idea di un'Unione solidale, nella quale esiste una quota di responsabilità condivisa nel farsi carico di shock che riguardano solo determinate regioni. L'imposizione di ulteriori condizioni per l'esercizio della libertà di movimento non è altro, insomma, che l'ennesimo strumento per "nazionalizzare" i profitti e "comunitarizzare" le perdite del mercato unico.

Ancor più che le priorità e le condizioni indicate dal Governo inglese, appare, tuttavia, interessante la visione di fondo che le ispira e le lega, e che rivela, in definitiva, la visione di Cameron circa la struttura e il ruolo dell'UE per i decenni a venire. Il Primo ministro inglese non nasconde tale visione, e anzi afferma esplicitamente nella lettera a Tusk che "le nostre preoccupazioni in realtà possono essere ridotte ad una parola: flessibilità". L'Unione, afferma Cameron nel discorso alla Chatham House, "ha bisogno soprattutto di operare con la flessibilità di una rete, e non con la rigidità di un blocco". È in questa Unione fondata sul mercato unico, e regredita al livello politico allo stato di consesso internazionale, che il Regno Unito può trovarsi a suo agio, pur ammettendo (a determinate condizioni) un più alto grado di integrazione tra i Paesi dell'Eurozona.

È il caso, quindi, di dedicare queste righe conclusive a qualche considerazione critica circa il disegno complessivo che emerge del discorso alla Chatham House. In particolare va riconosciuto che, al netto della indiscutibile specificità degli interessi e della stessa narrativa politica del Regno Unito, l'idea di Cameron non è poi così radicalmente incompatibile con la direzione che l'Unione europea ha preso a partire dallo scoppio della crisi. Il discorso di Bruges nel quale Angela Merkel ha

presentato il cosiddetto "nuovo metodo dell'Unione" prefigurava già in realtà una "desolidificazione" del tessuto istituzionale e normativo dell'Unione europea, e in particolare il superamento del "metodo comunitario" in favore di una struttura, appunto, più simile a quella di una rete, imperniata non sulle istituzioni comunitarie di Bruxelles, ma piuttosto sugli esecutivi nazionali. I risultati di tale sforzo hanno condotto alla riduzione della trasparenza del processo decisionale, all'accentuato peso dei Paesi economicamente più forti in tale processo, e ad un pericoloso scivolamento verso una produzione normativa ibrida il cui grado di coerenza e giustiziabilità rimangono in molti casi di difficile interpretazione.

In questo quadro, appare quantomeno inopportuno l'avallo preventivo concesso dal Governo italiano alla piattaforma negoziale di Cameron nella lettera che il Ministro degli Esteri Gentiloni ha firmato per il Telegraph con il suo omologo britannico Hammond lo scorso 14 Dicembre. Nella lettera si afferma che Italia e Regno Unito hanno diverse visioni circa la forma e gli obiettivi dell'Unione, ma che i governi di entrambi i Paesi "credono che il modo di riconciliare visioni diverse dell'UE tra gli Stati membri sia abbracciare un nuovo modello con riguardo al suo funzionamento, basato sulla flessibilità nel gestire una maggiore o minore integrazione". Sulla base di quanto detto finora sembra, insomma, che più che "conciliare visioni diverse", si finisca piuttosto per affidarsi al progetto altrui, curandosi semplicemente di mantenere lo spazio per procedere ad un'integrazione più approfondita in alcuni ambiti definiti.

L'idea di un'Unione debole, di una rete di Stati membri ad appartenenza differenziata, in cui il metodo comunitario è marginalizzato e la funzione di controllo politico è affidata ai soli Parlamenti nazionali, non sembra, per tali ragioni, una soluzione alle questioni riguardanti tanto la democraticità quanto l'efficienza delle istituzioni europee. In particolare, non sembra che la sfida per il recupero di uno spazio per l'intervento pubblico nell'economia, e per la politica nella modulazione di tale intervento, possa essere utilmente affrontata mettendosi a rimorchio di chi immagina istituzioni sovranazionali costruite in modo da operare "con la flessibilità di una rete". La via della ricostruzione al livello sovranazionale di istituzioni democratiche in grado di riempire di significato la sovranità popolare svuotata al livello nazionale è una strada impervia, che sfida da un lato l'ideologia antistatuale del liberismo, e che affronta dall'altro una narrativa nazionalista largamente egemone tra i cittadini europei, e ormai saldamente radicata anche tra le élite politiche, non solo di destra. Ma l'obiettivo di chi vuole recuperare la dimensione democratica della politica europea non può essere quello di costruire ridotte nazionali o regionali, che possono incontrare oggi il favore della fetta di ceto medio impoverito dalla crisi, ma sono destinate complessivamente (e contrariamente a quanto potrebbe sembrare ad un'analisi superficiale) a ridurre il peso delle scelte dei cittadini nel governo delle grandi questioni che li riguardano.

Foto: Ben Fisher/GAVI Alliance

Vuoi leggere l'anteprima del numero due di Pandora? Scarica il PDF

Vuoi aderire e abbonarti a Pandora? Le informazioni qui