

La traiettoria dell'Unione Europea. Intervista a Sergio Fabbrini

di Andrea Pareschi e Davide Regazzoni

Di fronte alla crisi innescata dalla pandemia l'Unione Europea si è trovata a confrontarsi con i propri limiti, elaborando una risposta con tratti in parte innovativi, ma al tempo stesso facendo ancora una volta fronte alle proprie contraddizioni. Su questi temi abbiamo interpellato il Professor Fabbrini, che da anni riflette sulle dinamiche e sulle prospettive del progetto di integrazione europea. Sergio Fabbrini è Professore ordinario di Scienza Politica e Relazioni Internazionali e Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche presso la LUISS Guido Carli, dove ha fondato e diretto la School of Government dal 2010 al 2018. È editorialista del quotidiano «Il Sole 24 Ore».

L'intervista a Sergio Fabbrini è stata realizzata il 10 dicembre 2020. Essa si è svolta a margine del seminario "Europa, globalizzazione, geopolitica", parte di un ciclo di incontri organizzati dalla Fondazione Gramsci Emilia-Romagna. Nel momento in cui l'iniziativa e il successivo colloquio hanno avuto luogo, un'intesa sul bilancio europeo pareva essere stata raggiunta in seguito alla mediazione di Angela Merkel nei confronti di Polonia e Ungheria; tuttavia, l'accordo non era ancora stato ufficialmente adottato dal Consiglio Europeo, perciò i dettagli non ne erano noti. Fabbrini avrebbe commentato i più recenti sviluppi in un successivo editoriale, pubblicato ne «Il Sole 24 Ore» il 13 dicembre. A questo link il video del seminario con Sergio Fabbrini e Francesco Strazzari.

Una prima, necessaria riflessione riguarda il modo in cui la traiettoria dell'Unione Europea si presenta alla luce degli eventi dell'ultimo anno. La risposta alla pandemia di Covid-19 segna un mutamento profondo, o prevalgono invece gli elementi di continuità?

Sergio Fabbrini: L'epidemia ha obbligato l'Europa a fare i conti sia con le proprie debolezze sia con la propria forza. I problemi e le conseguenze che sono scaturiti dalla pandemia hanno dimostrato la resilienza dell'Unione Europea anche di fronte a crisi di questa portata, attestando al contempo le criticità intrinseche della convinzione dei sovranisti di poter fare da soli. Questa crisi, tuttavia, ha anche mostrato la debolezza istituzionale e cognitiva dell'Unione Europea. L'UE soffre di una malattia molto seria, che si chiama "assenza di politica". È un'istituzione che funziona con il pilota automatico, ma durante le tempeste questo può condurre ad esiti preoccupanti. Per molto tempo si è pensato che la debolezza dell'Europa fosse la sua legittimazione parlamentare, mentre oggi ci si rende conto che il suo punto debole è soprattutto un deficit di decisione: l'Europa si trova disorientata nelle situazioni di emergenza. Ha infatti perso molti mesi, anche se il processo è stato più veloce rispetto alla crisi dell'euro, a cercare di stabilire a chi spettasse agire. Gli Stati rivendicavano preminenza, data la loro competenza sulla politica sanitaria, ma presto hanno capito di non essere in grado di rispondere adeguatamente alla pandemia per il suo carattere transnazionale, cosicché le decisioni sono passate al Consiglio europeo. Il Consiglio però ha il ruolo di definire le grandi strategie, non di intervenire nelle decisioni quotidiane come invece sta facendo, trasformandosi in un esecutivo collegiale che però non può facilmente funzionare perché si muove con la logica dell'unanimità. E proprio questa logica, d'altra parte, diventa un ostacolo quando si affrontano problemi che hanno implicazioni redistributive, o che sono strettamente connessi all'identità nazionale. Il problema scaturito dalla proposta di collegare la distribuzione dei fondi europei al rispetto dei principi dello Stato di diritto è una questione che difficilmente può essere risolta con una mediazione, perché mette in discussione la sovranità stessa della Polonia e dell'Ungheria.

Questa risposta tocca diversi aspetti di importanza capitale per comprendere dinamiche politiche e difficoltà dell'UE. Consideriamo l'involuzione autoritaria di alcuni Stati membri. Polonia e Ungheria, oltre ad accogliere i fondi europei mentre rigettano ogni solidarietà nell'accoglienza dei migranti, intaccano lo Stato di diritto proteggendosi a vicenda in sede europea grazie al veto permesso dalla logica dell'unanimità. Quanto è grave la situazione?

Sergio Fabbrini: Noi oggi vediamo chiaramente che ci troviamo di fronte ad una doppia frattura nel consesso degli Stati europei. Vi è una divisione che ha a che fare con le policy dell'Unione Europea, e che è quella che ci separa dai Paesi "frugali" (Olanda, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia). E vi è una divisione, quella con i Paesi di Visegrad, che ha a che fare con l'identità. La prima è una frattura interna ai processi di integrazione, con i Paesi frugali che riconoscono la natura sovranazionale del mercato ma che al contempo, seguendo una logica che in un'altra epoca storica si sarebbe definita "confederale", sono allarmati all'idea di rafforzare le istituzioni sovranazionali e in particolare la Commissione. La seconda e più profonda frattura, invece, è emersa nei confronti del Regno Unito e poi di una costellazione di Stati - non solo Polonia e Ungheria, ma ad esempio la Slovenia - che non riconoscono il processo di integrazione in quanto tale. Questi Stati hanno in mente, secondo la mia ricostruzione a partire dagli interventi dei loro governanti, un'organizzazione regionale come il Partenariato Economico Globale Regionale (RCEP), all'interno della quale, in un'area di libero scambio, possano coesistere regimi politici diversi. Involontariamente, e in modo invero abbastanza articolato, la Corte costituzionale tedesca ha dato a questi Stati anche una giustificazione, parlando di "pluralismo costituzionale". Ad ogni modo, vediamo oggi che cosa emerge dal Consiglio europeo: immagino che si troverà una mediazione. Ma la divisione con i frugali è governabile dentro il progetto di integrazione, mentre secondo me non è "addomesticabile" al suo interno la divisione con i Paesi di Visegrad. In definitiva, Next Generation EU partirà, tuttavia se oggi si realizza una mediazione, questa mediazione sposta in avanti il problema ma non lo risolve.

Consideriamo ora il consolidarsi di un modello decisionale intergovernativo. Questa tendenza si è affermata già con le crisi degli ultimi anni, portando al centro della scena i capi dei governi nazionali e il Consiglio Europeo come attore principe, ma lasciando il processo di integrazione europea più dipendente dalle gerarchie di potere fra gli Stati e più esposto al contrasto rigido tra interessi nazionali. È un trend ormai inevitabile?

Sergio Fabbrini: Non è inevitabile, nella misura in cui il trattato non lo prevede. Il Consiglio Europeo ha rivendicato per sé, oltre e al di fuori dei trattati, un ruolo di esecutivo collegiale dell'Unione Europea che secondo i trattati stessi non gli spetta. Gli sono stati riconosciuti questi compiti perché si ritiene che i capi di governo siano i master principali, i "signori dei trattati". In realtà, l'ascesa dell'intergovernativismo è dovuta al fatto che l'integrazione europea ha iniziato a occuparsi di politiche strategiche che, sostanzialmente, sono al cuore delle vecchie sovranità nazionali. A Maastricht si decise che quelle politiche strategiche venissero governate, e che le relative decisioni venissero prese, in modo intergovernativo. L'errore fu, nell'erigere un secondo e un terzo pilastro dell'UE con il Trattato di Maastricht, quello di creare regimi decisionali distinti rispetto al regime decisionale del mercato comune. E qui si pone nuovamente il problema di Visegrad. Perché il gruppo di Visegrad non può uscire - non è la Gran Bretagna, non ha le risorse, né la legittimazione, e neanche l'identità storica del Regno Unito. Il gruppo di Visegrad rimane ben dentro l'Unione Europea. E per questi Stati membri il Consiglio europeo è decisivo, proprio perché nel Consiglio europeo possono bloccare qualsiasi decisione. Quindi è qui che bisogna intervenire, e ormai si tratta di una questione esistenziale per l'Unione Europea. In qualche modo, bisognerà ridurre il peso dei capi di governo, il che significa mettere nuovamente mano al Trattato di Maastricht.

Come salvare l'Unione Europea dalle difficoltà delineate sino a questo punto? Nel suo volume *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, pubblicato nel 2017, per il rilancio del progetto di integrazione Lei proponeva di separare l'UE in due strutture distinte: un'unione politica forte modellata sull'Eurozona, inserita in un mercato unico paneuropeo. Quanto è ancora attuale tale proposta?

Sergio Fabbrini: Ci sono debolezze teoriche e cognitive da parte di coloro che governano l'Europa, i quali non hanno pensato a fondo alle possibili implicazioni del processo di integrazione. Lo stesso ordinamento dell'UE non è preparato: l'art. 7 del Trattato sull'Unione Europea, che prevede di sospendere il diritto di voto di uno Stato nelle istituzioni europee, richiede l'unanimità, e dunque c'è sempre almeno un Paese che bloccherebbe una simile decisione. Nei confronti di Stati come Polonia e Ungheria, la logica dispiegata dalla Germania è consistita nell'integrarli economicamente, con fabbriche della Volkswagen e via dicendo. Ma quei Paesi hanno una loro specificità politica, una loro identità sovranista, che rivendicano, anche perché dopo quarant'anni di dominazione sovietica non vogliono un altro sistema che metta in discussione la loro sovranità nazionale. Non riconoscere ciò è una forma di arroganza, mentre se lo riconosciamo possiamo cercare soluzioni più articolate e flessibili per tenerli legati al progetto europeo in senso lato, senza che questo collegamento diventi uno strumento di veto nei confronti degli altri. Del resto la frattura con i Paesi dell'Est europeo non permette comunque di abbandonarli a loro stessi, dato che diventerebbero un elemento di instabilità nel continente europeo e si trasformerebbero in possibili "prede" della Russia. Il punto determinante, insomma, è dare all'UE una libertà di movimento dai vincoli sovranisti. Accontentare Polonia e Ungheria all'interno di uno schema unico indebolisce il cuore dell'Unione Europea. E se l'Europa non ha un cuore forte, anche i cittadini degli altri Paesi inizieranno a chiedersi in nome di che cosa sottoporsi alla sua legislazione. Occorre fare un passo indietro rispetto all'idea classica degli Stati Uniti d'Europa, per cui tutti andiamo nella stessa direzione: prendiamo atto che non è così. E al tempo stesso, se l'Europa vuole salvarsi deve prendersi per i suoi capelli, come il famoso barone di Münchhausen. Creiamo un'Europa plurale, con diverse forme organizzative, purché con un cuore politico che stabilizzi il continente.

Sempre a proposito della *pars construens*, in che modo potrebbe compiersi un salto di qualità come quello che Lei invoca da parte dell'Unione Europea? Quale può essere un concreto percorso di uscita dalla crisi esistenziale?

Sergio Fabbrini: È proprio questo il momento di alzare la testa e di guardare lontano: e ciò potrebbe avvenire con la Conferenza sul Futuro dell'Europa, che alcuni Paesi, fra cui il nostro, potrebbero e dovrebbero spingere per far partire il prima possibile. Quando si presenterà l'occasione di farla svolgere, occorrerà appunto affrontare problemi come la frattura con i Paesi di Visegrad, che con la loro ideologia della "democrazia illiberale" non sono né comprabili economicamente né addomesticabili politicamente, e spingere per una netta separazione sul piano politico. A maggior ragione non è accettabile che la Conferenza sia attualmente paralizzata perché alcuni capi di governo non sono d'accordo sul presidente proposto dal Parlamento europeo, Guy Verhofstadt. Bisognerebbe d'altra parte che anche la società civile, le organizzazioni e le associazioni, l'opinione pubblica creassero un momentum in favore della Conferenza sul Futuro dell'Europa. Quanto al modo di uscire dall'attuale condizione, il fatto che esista un blocco di Paesi che ha compiuto un salto di qualità durante la crisi pandemica dovrebbe spingerlo a mettere in moto una dinamica. Non nel senso di andare alla riforma dei trattati, come nei primi anni Duemila, perché ci sarà sempre un Orbán a porre il veto. Si potrebbe invece elaborare un Political Compact: una decisione preliminare, di alcune pagine, che identifichi qual è l'Europa che vogliamo, quali devono essere i suoi poteri, quali le sue missioni e i diritti da proteggere. A questa discussione dovrebbero contribuire a fondo i cittadini, non a quella sul dettaglio dei rapporti tra una istituzione europea e l'altra, o su dettagli

come quelli contenuti nella maggior parte delle 250 pagine del Trattato di Lisbona. E sulla base del Political Compact si dovrebbe poi andare alla definizione di un'entità politica, presumibilmente costruita intorno all'Eurozona, dove già si è fatto il significativo passo di condividere la sovranità monetaria.

La Commissione europea è in teoria la "guardiana dei trattati" e l'organo sovranazionale che agisce da motore propulsivo dell'integrazione europea. Tuttavia, in anni recenti, abbiamo visto all'opera Commissioni a forte rischio di schiacciamento sulle posizioni degli Stati più influenti. Qual è il suo giudizio sulla Commissione von der Leyen?

Sergio Fabbrini: Sino ad ora la Commissione von der Leyen ha beneficiato dell'accordo tra Francia e Germania, a cominciare dall'intesa di Meseberg, in cui Francia e Germania hanno proposto di andare verso un Recovery Fund. La Commissione ha poi preso quella proposta, l'ha rielaborata e l'ha sottoposta ancora al Consiglio. Finora, insomma, i membri della Commissione hanno avuto un sostegno da parte dei due maggiori Paesi. Va pure detto che, all'interno dell'attuale Commissione, vi sono anche dei nuovi leader. Mi fa piacere sottolineare, ad esempio, il ruolo che ha avuto Paolo Gentiloni nel favorire il superamento del Patto di Stabilità e Crescita e il passaggio a forme di debito europeo. Per quanto riguarda la composizione, quindi, a volte la persona giusta nel posto giusto può fare la differenza. A mio avviso, in questo frangente è stato quasi più significativo il ruolo di persone come Gentiloni e come Thierry Breton, il commissario francese, rispetto a quello di von der Leyen. Quindi, è ancora presto per dare un giudizio complessivo. Però, se per esempio la Commissione europea, rispetto alla mediazione che si prospetta con Polonia e Ungheria secondo i giornali di questa mattina, accetta senza mettere in discussione alcuni criteri di quella mediazione... ecco, credo che quella sarà una bella prova d'esame per Ursula von der Leyen.

In Sdoppiamento, Lei aveva criticato la classe dirigente italiana per la sua incapacità di elaborare sia una visione del ruolo dell'Italia in Europa, sia un serio e coerente interesse nazionale da difendere in sede europea. Come valuta l'operato dei due governi che si sono succeduti dalle elezioni del 2018?

Sergio Fabbrini: È appena stato pubblicato un libretto che raccoglie una selezione dei miei editoriali per «Il Sole 24 Ore»: si intitola Prima l'Europa. Ce lo chiede l'Italia ed è articolato in tre sezioni. La prima sezione riguarda il governo Conte I. Dal primo articolo che ho scritto su quel governo, ho segnalato che non aveva prospettive. Non si trattava di avere la palla di cristallo: agli occhi di chiunque conoscesse il funzionamento dell'interdipendenza europea, quel governo non poteva funzionare. Simboleggia il fallimento del sovranismo italiano, dovuto a debolezza culturale e anche alla scarsa qualità dei leader politici. La mia impressione è che Matteo Salvini sia stato sopravvalutato dall'opinione pubblica, che la sua consapevolezza del problema dell'interdipendenza sia scarsissima. Il Conte II è nato su un accordo in negativo: per evitare di trovarci di nuovo ai margini del sistema europeo. Poi è cresciuto piano piano, soprattutto per la componente europeista dentro il governo, oltre che per il ruolo esterno di Paolo Gentiloni; Vincenzo Amendola e Roberto Gualtieri hanno anche spinto una parte dei 5 Stelle ad una visione più positiva dell'Europa. Però ancora c'è molto da fare: e certo è importantissimo portare a compimento una buona amministrazione di questi 209 miliardi, certo è decisivo, tuttavia bisogna anche, da parte dell'Italia, elaborare contemporaneamente un'idea dell'Europa che si vuole. Mi ha fatto piacere sentire il Presidente del Consiglio affermare in Parlamento, come ha fatto ieri: «L'Italia si impegna a far partire il prima possibile la Conferenza sul Futuro dell'Europa». Adesso è necessario che l'Italia si alzi al livello delle sue responsabilità. La Francia è una grande potenza politica, la Germania è una grande potenza economica, l'Italia può essere una grande potenza culturale. Dopotutto, il sogno europeo è nato a Ventotene, è nato in Italia, e l'Italia può essere il Paese che, insieme alla Francia e alla Germania ma con la sua specificità, propone un passo in avanti all'Europa.