

# L'Italia e l'integrazione sovranazionale: cosa fare in Europa?\*

Sergio Fabbrini

Sergio Fabbrini è direttore della *School of Government* e professore di Scienza Politica e Relazioni Internazionali presso la LUISS Guido Carli di Roma dove è titolare anche della cattedra Jean Monnet. Tra i suoi volumi recenti: *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Venezia, Marsilio, 2011; *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010, seconda e rivista edizione e *Politica comparata. Introduzione alle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2008

## Premessa

Qual è (ovvero quale dovrebbe essere) il ruolo dell'Italia nel processo di integrazione sovranazionale in Europa? Per rispondere a questa domanda, occorre innanzitutto precisare cosa è l'Unione Europea (UE) emersa dal Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1 dicembre 2009) e soprattutto dalla crisi finanziaria esplosa nel 2008. Il mio argomento è che la crisi abbia spinto verso una trasformazione dell'UE così da introdurre una vera e propria discontinuità con l'UE precedente al Trattato di Lisbona. Naturalmente, nel caso dell'UE, continuità e discontinuità si sono intrecciate regolarmente nel passato e continueranno a farlo nel futuro. Tuttavia, la crisi ha fatto della discontinuità la proprietà più rilevante della dinamica istituzionale dell'UE. Questa discontinuità è stata possibile proprio perché il Trattato di Lisbona ha introdotto alcune innovazioni istituzionali che gli *eventi* hanno poi consentito di utilizzare in una particolare direzione. Ne consegue che il ruolo dell'Italia all'interno dell'UE deve essere discusso alla luce di tali trasformazioni, se non si vuole correre il rischio di rendere tale discussione ridondante. Da tempo l'UE non è più un'organizzazione internazionale di competenza della *diplomazia* dei suoi stati membri. In particolare con il Trattato di Lisbona essa è divenuta pienamente un sistema istituzionale che è di competenza della *politica* dei suoi stati membri.

## Il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona ha dato all'UE una struttura istituzionale allo stesso tempo stabile e aperta. Si potrebbe perfino sostenere che, con quel trattato, l'UE si è dotata di un sistema di

---

\* Relazione tenuta al Convegno "La diplomazia dell'integrazione", promosso dall'Istituto Affari Internazionali, Luiss School of Government, Ministero degli Affari Esteri, Diplomacy, Roma, 13 ottobre 2011.

*government* con caratteristiche comparabili a quelle di altri sistemi politici democratici. Certamente tale sistema di governo funziona all'interno di una rete di relazioni formali e informali che costituisce da sempre il suo peculiare sistema di *governance*. Comunque, il Trattato di Lisbona ha fatto fare un salto in avanti importante al processo di istituzionalizzazione dell'UE, anche se inferiore alle aspettative suscitate dal movimento per organizzare quest'ultima all'interno di un vero e proprio Trattato Costituzionale. Ciò che emerge dal Trattato di Lisbona è un sistema istituzionale organizzato intorno ad un legislativo bicamerale (il Consiglio e il Parlamento) e ad un esecutivo duale (la Commissione e il Consiglio Europeo). Il Trattato affida a questo *quadrilatero* istituzionale il compito di strutturare il processo decisionale dell'Unione.

Naturalmente, il Trattato non stabilisce le gerarchie tra quelle istituzioni, lasciando aperti possibili sviluppi nelle relazioni tra di esse. Per quanto riguarda il legislativo, non vi è dubbio che il Trattato rappresenti un importante successo per i parlamentaristi. Il Parlamento viene riconosciuto come un'istituzione (quasi) alla pari con il Consiglio (chiamato nel passato Consiglio dei ministri e poi dell'Unione), nel senso che la procedura di co-decisione per l'approvazione legislativa delle decisioni dell'Unione viene estesa alla quasi totalità delle materie di competenza di quest'ultima (con la vistosa eccezione della politica estera, di difesa e di sicurezza). Fatto si è che il Consiglio viene riconosciuto come un'istituzione prevalentemente "legislativa", anche se esso aveva esercitato nei decenni successivi al Trattato di Roma del 1957 funzioni anche "esecutive". Mantiene tali funzioni esecutive nella politica estera, di difesa e di sicurezza, seppure queste ultime dovranno essere esercitate tenendo presente il punto di vista della Commissione, visto che l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, che presiede il Consiglio Affari Esteri per 2,5 anni (rinnovabile per altri 2,5 anni) è anche vice-presidente della Commissione.

Allo stesso tempo, la Commissione è sì riconosciuta come l'organo esecutivo dell'Unione, ma tale responsabilità esecutiva dovrà essere condivisa con il Consiglio Europeo, costituito dai capi di stato e di governo degli stati membri dell'UE. Qui risiede un'importante innovazione istituzionale introdotta dal Trattato. Il Consiglio Europeo viene (per la prima volta) riconosciuto come un organo istituzionale dell'UE, per essere quindi separato istituzionalmente dal Consiglio. Se prima del Trattato di Lisbona era possibile argomentare che il Consiglio Europeo fosse una sorta di configurazione del Consiglio, tale argomento non è più plausibile dopo il Trattato di Lisbona. Infatti, il Trattato esplicitamente afferma che il Consiglio Europeo non dovrà assolvere alcuna funzione legislativa, essendo suo compito quello di indicare e decidere gli indirizzi di *policy* dell'Unione. Per rafforzare tale natura istituzionale del Consiglio Europeo, quest'ultimo è stato dotato di un presidente semi-permanente (rimane in carica 2,5 anni e può essere rinnovato per altri

2,5 anni), eletto a maggioranza dei suoi membri. Il Consiglio Europeo è l'altra istituzione (oltre al Parlamento) che è uscita vincitrice dallo scorso lungo decennio costituzionale.

Tale quadrilatero decisionale ha le caratteristiche di un vero e proprio sistema di separazione dei poteri. Contrariamente ai sistemi parlamentari e semipresidenziali degli stati membri dell'UE, a Bruxelles non c'è un parlamento che forma il governo. Intanto perché il "parlamento" è separato in due camere che rappresentano elettorati diversi e stanno in carica con tempi diversi. E poi perché non c'è un "governo", ma due istituzioni esecutive che riflettono, a loro volta, interessi e prospettive diversi. Non solo. Questo quadrilatero decisionale sembra aver incrinato la tradizionale distinzione tra istituzioni sopranazionali e istituzioni intergovernative, la cui competizione ha connotato la storia dell'istituzionalizzazione dell'UE. Certamente il Consiglio Europeo è un organo intergovernativo, tuttavia è altrettanto plausibile sostenere che il ruolo della presidenza permanente potrebbe non ridursi a quello di portavoce dei governi. La sua istituzionalizzazione la obbligherà ad assumere una prospettiva supra-statale e non solo inter-statale. Allo stesso tempo, è vero che la Commissione è un organo sopranazionale, tuttavia è altrettanto plausibile sostenere che la sua composizione (un commissario per stato membro), se verrà confermata anche dopo il 2014, potrebbe finire per introdurre una logica intergovernativa al suo interno.

Va da sé, le cose non sono così semplici. Non poche ambiguità istituzionali sono rimaste all'interno del Trattato. Ad esempio, il Consiglio (organo legislativo) continua ad avere un'interdipendenza operativa con il Consiglio Europeo (organo esecutivo), preparandone i lavori e quindi garantendo il *follow-up* delle sue decisioni (attraverso il suo Segretariato Generale). Oppure, l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza assolve allo stesso tempo funzioni legislative (come presidente del Consiglio Affari Esteri) ed esecutive (come vice-presidente della Commissione). Queste ed altre ambiguità non sembrano tuttavia inficiare la logica istituzionale dell'UE che emerge dal Trattato di Lisbona: una logica basata sulla separazione tra le istituzioni e sui *checks and balances* tra di esse.

### **La crisi finanziaria e di politica estera**

Se il quadrilatero istituzionale emerso dal Trattato di Lisbona appare relativamente stabile, aperto è tuttavia l'esito delle relazioni di potere tra quelle istituzioni. Tant'è che è stata la crisi finanziaria che ha favorito la trasformazione dell'UE in una direzione impensabile fino a poco tempo fa. La crisi finanziaria ha innanzitutto enfatizzato il ruolo del Consiglio Europeo come principale organo della decisione politica. La crisi finanziaria ha spostato il baricentro decisionale dalla tecnocrazia comunitaria (la Commissione) ai leader politici nazionali (il Consiglio Europeo).

Uno spostamento che è avvenuto attraverso tappe di percorso nelle capitali dei due principali stati membri dell'Unione, la Germania e la Francia. Più la crisi finanziaria si è accentuata e più il perimetro decisionale si è ristretto al triangolo Berlino (Angela Merkel), Parigi (Nicolas Sarkozy) e Bruxelles (Herman van Rompuy).

La Commissione, forse per la prima volta nella storia dell'Unione, ha esercitato un ruolo ausiliario, fornendo consigli tecnici, preparando dossier specifici, ma mai entrando nel perimetro decisionale. Gli altri 25 capi di governo e di stato del Consiglio Europeo hanno avuto un'influenza ridotta sulla strategia stabilita nel triangolo, spesso ricorrendo al presidente del Consiglio Europeo (van Rompuy) come loro portavoce nei confronti dell'asse tedesco-francese. Qualcuno ha parlato dell'affermazione di un nuovo intergovernamentalismo, di un'Unione che sta divenendo sempre di più un'organizzazione centrata sui governi degli stati membri, piuttosto che sulle istituzioni rappresentanti gli interessi europei e la prospettiva comunitaria. L'accelerazione della crisi sembra aver spinto ulteriormente in direzione intergovernativa, con la decisione di dare vita ad un nuovo trattato intergovernativo degli stati membri che hanno adottato la moneta comune, noto come *European Stability Mechanism*. Lo stesso *six-pack*, le sei misure approvate dal Consiglio Europeo del 23-24 giugno e quindi confermate il 21 luglio 2011 finalizzate a rafforzare il controllo sulle politiche di spesa degli stati membri che hanno adottato la moneta comune, enfatizza il ruolo del Consiglio Europeo, anche se riconosce la necessità di coinvolgere il Parlamento in alcuni ambiti della nuova *economic governance*. Infine, il recente impegno assunto dai leader governativi della Germania e della Francia di accelerare il percorso verso un nuovo trattato per gli stati membri che adottano l'euro, così da istituzionalizzare una comune politica fiscale, è contrassegnato dal ruolo preminente assegnato al Consiglio Europeo e al suo presidente.

Certamente, è del tutto legittimo argomentare che l'asse franco-tedesco (ovvero tedesco-francese) fosse necessario per rispondere alla crisi. Dopo tutto, la Germania e la Francia sono i paesi demograficamente più grandi ed economicamente più forti dell'Unione. Per di più, vista la loro storia di rivalità e guerre, l'alleanza strategica tra di essi non può che essere salutata con favore da chi ritiene che l'unificazione politica del continente costituisca la condizione per evitare il ripetersi di quelle vicende. Tuttavia, un'UE egemonizzata, nel campo della politica finanziaria, dai due stati, seppure i più grandi e i più forti, sarebbe sia contraddittoria con lo spirito che ha animato il processo di integrazione che difficilmente stabile. Ciò vale anche per la politica estera, al cui interno sembra essersi formato un direttorio, seppure di diversa composizione rispetto a quello della politica finanziaria. La crisi libica, infatti, ha visto l'affermarsi di un'evidente leadership franco-britannico dell'intervento europeo, seppure tale leadership sia stata (successivamente) riportata all'interno

della struttura operativa della NATO. Pure in questo caso si potrebbe argomentare che tale direttorio franco-britannico fosse necessario per rispondere con rapidità alla crisi, visto che si tratta degli unici due paesi europei dotati di (relativamente) significative risorse militari, oltre che titolari di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – CSNU). Per di più, quella leadership si è imposto anche per le incertezze degli altri stati membri dell'UE (basti pensare all'astensione tedesca nel CSNU oppure alle ambiguità italiane), oltre che per la difficoltà degli Stati Uniti a guidare un terzo intervento militare in un paese islamico. Fatto si è, però, che il Trattato di Lisbona era stato fatto proprio per dare una coerenza alla politica estera comunitaria, attraverso l'istituzionalizzazione di un Alto Rappresentante e di un presidente del Consiglio Europeo con il compito di dare voce all'UE nelle relazioni internazionali. In realtà, entrambi (l'Alto Rappresentante e il presidente) sono stati sonoramente silenziosi lungo il corso della crisi libica, il secondo perché aveva forse esaurito la propria voce nel coordinamento della politica finanziaria e la prima perché, quella voce, non l'aveva sin dall'inizio.

Il punto è che nell'UE la logica intergovernativa non può funzionare, perché incapace di risolvere il problema dell'"azione collettiva". Lasciati a sé stessi, gli stati membri, soprattutto i più grandi e i più forti, finiscono prima o poi per ritornare alle loro antiche predisposizioni, quelle che enfatizzano gli interessi propri a danno di quelli degli altri. Se così è, quale dovrebbe essere allora il ruolo dell'Italia in una trasformazione istituzionale così significativa?

### **Il ruolo dell'Italia**

C'è stato a lungo un'opinione diffusa che l'Italia abbia assolto un ruolo abbastanza secondario all'interno del *policy-making* e più generalmente all'interno del sistema decisionale dell'UE. Questa opinione è stata accompagnata a sua volta da pregiudizi positivi nei confronti degli altri tre grandi paesi dell'UE (Francia, Gran Bretagna e Germania). In realtà, il ruolo dell'Italia è stato generalmente sottovalutato, mentre sopravvalutato è stato quello dei grandi paesi. In particolare nei media, la retorica delle 'grandi potenze' ha sostanziato buona parte della narrazione sul funzionamento dell'UE. Per di più, l'Italia non ha potuto beneficiare storicamente di un sistema politico domestico che le consentisse di acquisire la necessaria coesione politica per esercitare un'influenza adeguata al suo peso economico e alla sua storia culturale.

Tuttavia, pur con le sue difficoltà, l'Italia è stata cruciale, in diversi passaggi storici dell'integrazione europea, per approfondire quest'ultima. E' stata la mediazione italiana che consentì di giungere alla decisione di eleggere direttamente i membri del Parlamento Europeo, è stata la pressione italiana che portò a riconoscere nell'Atto Unico Europeo il ruolo legislativo del

Parlamento, è stata la determinazione italiana che spinse per l'avvio del programma di mercato unico con il Trattato di Maastricht, è stata la diplomazia italiana a mediare tra stati piccoli e grandi per istituire il ruolo dell'Alto Rappresentante della politica estera e di sicurezza con il Trattato di Amsterdam, ed è stata l'intelligenza giuridica italiana (se posso dire così) che favorì le necessarie mediazioni per portare ad una conclusione soddisfacente i lavori della Convenzione costituzionale di Bruxelles. L'Italia ha dunque contato, nelle varie fasi del processo di integrazione europea, molto di più di quanto gli altri paesi (e probabilmente noi stessi) siano (e siamo) disposti a riconoscere. In molti casi, l'Italia è stata l'indispensabile *honest broker*, il mediatore tra le richieste contraddittorie dei grandi paesi ovvero tra le richieste di questi ultimi e quelle dei paesi più piccoli.

L'Italia non si è solamente limitata a mediare, facendo aggio della propria condizione strutturale, quella cioè di essere "il più piccolo dei grandi e il più grande dei piccoli". Tale azione di mediazione, infatti, è stata condotta tenendo presente la prospettiva da perseguire, quella di un'Europa integrata non solo economicamente ma anche politicamente. L'ancoraggio italiano all'Europa e all'Alleanza Atlantica ha rappresentato una sorta di stella polare della nostra politica nazionale e non solo estera, almeno per le coalizioni di governo durante la Guerra Fredda e quindi per le principali forze politiche dopo quest'ultima. Nella nostra politica europea, alcune linee guida sono generalmente rilevabili. In particolare, nei conflitti inter-istituzionali all'interno dell'UE, l'Italia si è generalmente collocata a favore della Commissione, anche se non necessariamente contro il Consiglio. Il rafforzamento della Commissione ha rappresentato una sorta di necessità sistemica per l'Italia. Visti i nostri problemi interni, la nostra influenza nel Consiglio ha incontrato spesso difficoltà ad esercitarsi pienamente. Stare dalla parte della Commissione ha significato, per noi, promuovere gli interessi di un'istituzione meno vincolata al potere dei grandi stati membri rispetto al Consiglio. E, comunque, l'approccio favorevole alla Commissione è stato anche il risultato della cultura europeista del nostro paese, una cultura che (da De Gasperi e Spinelli a Ciampi e Napolitano) ha concettualizzato l'UE come uno stato federale in formazione, il cui governo non poteva che essere la Commissione. E così è stato. Sin dagli anni Sessanta del secolo scorso, la Commissione è stata il motore dell'integrazione europea, un motore divenuto ancora più forte con il sostegno del Parlamento di cui essa ha potuto beneficiare o che ha ricercato a partire dagli anni Ottanta successivi. Si potrebbe dire che, per l'Italia, l'asse Commissione-Parlamento ha costituito l'alternativa all'asse franco-tedesco.

### **L'Italia in un'unione di stati**

Sebbene la crisi abbia rafforzato la logica intergovernativa, l'UE non è un'organizzazione in cui i governi mantengono l'ultima parola. Nel corso di cinquant'anni di istituzionalizzazione, l'UE è diventata un sistema sopranazionale composito poco o punto conciliabile con le interpretazioni inter-governative, anche se naturalmente i governi degli stati membri assolvono al suo interno un ruolo molto importante. Il Trattato di Lisbona ha formalizzato un sistema di pluralismo istituzionale basato su reciproche interdipendenze e separazioni. Se si fuoriesce dallo schema monocentrico per cui esiste o lo stato nazionale o lo stato europeo, è allora possibile concettualizzare l'UE come una *federal union* piuttosto che come un *federal state*. Cioè un sistema aperto, i cui processi decisionali possono favorire equilibri istituzionali diversi. Intesa come *democrazia composita*, l'UE deve necessariamente combinare le logiche inter-statali con quelle sopra-statali. Ma naturalmente tale combinazione è il risultato dell'azione politica, non solamente della mera aritmetica istituzionale.

Il Trattato di Lisbona, e gli eventi indotti dalla crisi finanziaria, hanno trasformato l'equilibrio istituzionale su cui si è basato il processo decisionale nel passato. La Commissione non è più centrale in quel processo, non solamente per la debolezza del suo presidente ma soprattutto per la diversa strutturazione del processo decisionale. Se così è, allora l'Italia non può più affidare alla Commissione la rappresentanza degli interessi comunitari. La Commissione va certamente sostenuta nella sua azione tecnico-politica, le sue competenze di *policy* vanno valorizzate, le sue capacità esecutive vanno rafforzate. Tuttavia, non è più nella Commissione che si prendono le decisioni che contano, come era avvenuto nel periodo aureo delle due Commissioni presiedute da Jacques Delors (e solo parzialmente in quella presieduta da Romano Prodi). Oggi il potere decisionale non è più nella Commissione. Un ridimensionamento, quest'ultimo, che favorirà probabilmente lo sviluppo al suo interno di logiche intergovernative.

Se il potere decisionale si è trasferito all'interno del Consiglio Europeo, allora tale trasferimento obbliga l'Italia a giocare senza reti di sicurezza all'interno di quell'organismo. Ma ciò richiede la soddisfazione di condizioni interne, senza le quali l'azione nel Consiglio Europeo si rivelerebbe velleitaria. Nel nuovo scenario imposto dalla crisi e reso possibile dall'assetto istituzionale del Trattato di Lisbona, le grandi prospettive sul futuro dell'UE verranno decise all'interno del Consiglio Europeo e, di fatto, all'interno del nuovo consiglio dei capi di governo e di stato dell'area-euro. Se l'Italia vuole essere fedele alla sua tradizione europeista e soprattutto se continua a ritenere che l'integrazione politica costituisca l'indispensabile condizione per venire a capo dei suoi problemi interni, allora è all'interno del Consiglio Europeo che deve innanzitutto svolgere con efficacia la sua azione. Si tratta, per l'Italia, di "sovrannazionalizzare" il Consiglio Europeo, o per lo meno di ridurre la sua inerzia intergovernativa. Un direttorio tedesco-francese

nella politica finanziaria o franco-britannico nella politica estera può risultare necessario in una fase transitoria, ma non può essere la formula per arrivare all'integrazione politica. A meno che non si consideri l'UE un'arena per istituzionalizzare la politica di potenza del passato. L'Italia può esercitare un ruolo importante per superare la logica del direttorio e favorire processi decisionali aperti e orizzontali.

In questo senso, potrebbe essere utile rafforzare il ruolo del presidente del Consiglio Europeo, democratizzando il suo processo di selezione, se non di elezione. Un presidente forte è un bilanciamento necessario delle aspirazioni egemoniche di alcuni governi nazionali. Nello stesso tempo, l'ascesa decisionale del Consiglio Europeo richiederebbe un irrobustimento dei poteri di controllo e di bilanciamento del Parlamento. Se si rinunciasse alla retorica parlamentarista secondo la quale la legittimità democratica dell'UE risiede nella capacità del parlamento di dare vita alla "sua" Commissione, allora si potrebbe perseguire una diversa strategia istituzionale, altrettanto democratica di quella precedente. Dovrebbe essere l'Italia a promuovere la coalizione necessaria per riportare il Parlamento all'interno dell'*European Stability Mechanism*, oltre che nelle varie misure del *six pac* intorno alle quali si formerà il nuovo sistema di *governance* economica dell'Unione, oltre che all'interno della politica estera e di sicurezza. La stessa prospettiva di dare vita ad un'Europa dell'euro distinta dall'Europa del mercato comune deve essere sostenuta dall'Italia con una strategia adeguata alla sfida. Evitando di ripetere canoni del passato, adeguandosi al nuovo contesto istituzionale ed economico, formulando soluzioni che consentano di promuovere l'unione senza trasformarla in uno stato, per di più controllato dai governi dei due paesi principali.

## **Conclusioni**

Nell'UE che si sta trasformando, l'influenza dell'Italia va costruita innanzitutto a casa propria. E va costruita dotandosi di un sistema politico funzionante. Non c'è un sistema politico ideal-tipico che meglio di altri possa rispondere alle esigenze di effettività nel *decision-making* europeo. Tuttavia, vi sono alcune basilari proprietà di un sistema politico che hanno un effetto certo sul rendimento di un paese all'interno dell'UE. E cioè: (1) la stabilità dell'esecutivo; (2) la coesione della maggioranza parlamentare; (3) la predisposizione europeistica dell'élite politica. Su tutti e tre i piani, l'Italia ha ancora assai da lavorare. Non è necessario rincorrere la retorica della grande potenza per contare in Europa. E' necessario, piuttosto, mettere ordine nelle proprie istituzioni, rafforzare i propri strumenti di coordinamento organizzativo e di *policy*, migliorare i propri sistemi di formazione del personale pubblico e privato che agisce nell'UE ovvero che collega le istituzioni nazionali a quelle comunitarie. E soprattutto bisogna costruire un consenso trans-partigiano sul



ruolo che l'Italia dovrebbe assolvere in un'unione di stati e di cittadini. Un consenso che richiede una *politica* dell'integrazione adeguata alla realtà dell'UE e alle sfide che essa sta affrontando.