



**Sergio Fabbrini (2017). *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*. Roma-Bari: Laterza, 193 pp.**

Stefano Quirico

Studio da tempo impegnato nell'analisi dell'Unione Europea, delle sue strutture e delle sue politiche, Sergio Fabbrini affronta in questo volume la grave crisi in cui le istituzioni comunitarie si dibattono da almeno un decennio e indica una via per provare a rilanciare l'UE su basi rinnovate.

Tale compito viene onorato a partire da un *excursus* storico, dal quale emerge un'interpretazione di lungo periodo del processo di integrazione europea. Fino a Maastricht, secondo l'A., le Comunità funzionaliste sarebbero state espressione di una logica sovranazionale, che il Trattato avrebbe incrinato erigendo due nuovi pilastri schiettamente intergovernativi. Questa lettura – che sorvola sulla complessità della natura originaria delle prime Comunità, nonché sulle concrete difficoltà con cui esse storicamente si scontrarono per attualizzare le potenzialità previste dai loro Trattati istitutivi – è precisata dallo stesso Fabbrini laddove più puntualmente si riferisce a «un'interazione tra istituzioni sovranazionali e intergovernative» mantenutasi fino agli anni Ottanta (p. 29).

Resta non di meno assodata l'asimmetria dell'architettura di Maastricht, solo apparentemente superata a Lisbona con l'abolizione dei pilastri. Nella ricostruzione di Fabbrini, infatti, il Trattato del 2007 ha viceversa formalizzato, all'interno dell'UE, la compresenza di due «costituzioni», l'una votata alla sovranazionalità, assicurata dal «triangolo» formato da Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, che governa efficacemente il mercato unico e la dimensione monetaria dell'UEM; l'altra, invece, arroccata sull'ortodossia intergovernativa custodita dal Consiglio europeo, che coordina l'azione europea nei versanti della politica estera, degli affari interni e della politica economica.

Proprio in quest'ultima costituzione, afferma Fabbrini nel secondo capitolo, va ricercato l'epicentro delle crisi «multiple» che hanno recentemente colpito l'UE. La prima delle quali – quella di ordine economico-finanziario esplosa nel 2008 e proseguita negli anni successivi, fino a coinvolgere i debiti sovrani di alcuni Stati e a paventare il crollo dell'Eurozona – assume valore paradigmatico, utile a comprendere anche gli effetti innescati dai focolai successivi (la crisi migratoria e la Brexit). La risposta europea allo *shock* economico e monetario ha favorito, di fatto, la nascita di una specifica «unione intergovernativa» che si premura di vigilare sui bilanci e sulle politiche finanziarie dei paesi membri, svolgendo tale mansione alla luce di un approccio largamente amministrativo, focalizzato sull'istituzione e sul consolidamento di

strumenti giuridici e automatismi che prescindono da qualsiasi valutazione politica. Ne deriva un modello che sconta un palese deficit di legittimità, figlio dell'illusione di implementare l'integrazione trascurandone la democratizzazione, e che nel contempo – come sottolinea l'A. – rischia anche di rivelarsi scarsamente efficiente, alimentando nell'opinione pubblica istanze volte a rinazionalizzare numerose politiche europee.

Giunto a questo punto, nel terzo capitolo il volume non può esimersi dal richiamare le principali linee di frattura che indirizzano la discussione interna all'UE e le impediscono di fronteggiare adeguatamente le crisi del nostro tempo. In certa misura, tali contrasti si sviluppano lungo direttrici geografico-territoriali, esplicitando la contrapposizione fra l'Europa settentrionale e quella mediterranea – specialmente in materia di cultura economico-sociale – e contenendo, per il momento, la larvata rivalità tra Francia e Germania, portatrici di tradizioni non sovrapponibili e di visioni tendenzialmente alternative sul futuro dell'UE. È in questo ambito che, a giudizio di Fabbrini, occorre sciogliere il nodo decisivo per rendere praticabile un rilancio autentico del processo di integrazione. E per farlo non è sufficiente prendere atto del solco che separa gli Stati che, pragmaticamente, lo identificano con un progetto esclusivamente economico, dai partner persuasi che esso possa sopravvivere e prosperare solo a patto di rompere gli indugi verso una vera unione politica.

La gravità del momento, infatti, impone una scelta definitiva circa assetto e finalità dell'edificio politico da realizzare. Avviandosi su questa strada, il libro non può che censurare immediatamente l'abitudine di tamponare le falle dell'integrazione con aggiustamenti contingenti e disorganici, che mancano di un disegno complessivo o ne celano uno di impronta fundamentalmente confederale, come quello che l'Autore attribuisce – forse ingenerosamente – ad Angela Merkel. Tale scomunica si combina con l'invito a rispolverare i principi generali della dottrina costituzionale, della scienza politica, del pensiero politico-istituzionale, liberandosi dalla tentazione di considerare l'UE un attore inevitabilmente *sui generis* e sforzandosi invece di trarre dalla teoria democratica gli insegnamenti necessari a rimuovere le ambiguità che contraddistinguono la costruzione europea.

La tesi centrale del quarto capitolo – tanto rilevante da costituire probabilmente l'elemento di maggiore interesse del volume – prende le mosse dalla constatazione che il dibattito sull'UE risponde per lo più a un paradigma «statalista» (p. 122), in cui l'idea di federalismo non può che tradursi nella forma concreta dello «stato federale», ossia – nel lessico di Fabbrini – il modello nato dalla disaggregazione di uno stato unitario o centralistico, eventualità ben nota alla storia d'Europa ma di scarsa utilità per i destini dell'integrazione sovranazionale. Essa dovrebbe viceversa volgere lo sguardo verso l'«unione federale», locuzione con cui il politologo italiano designa il risultato dell'aggregazione di stati precedentemente indipendenti, come accaduto nel percorso di fondazione degli Stati Uniti.

Dal richiamo al caso americano discende l'esaltazione dei suoi due cardini fondamentali: la distinzione «verticale» tra una federazione, sovrana in taluni ambiti, e gli stati federati, che si riservano competenze esclusive in tutti gli altri settori, alla luce di una concezione della sovranità che ne postula la divisione su almeno due livelli, nessuno dei quali

investito di un potere di ultima istanza tale da oscurare le prerogative dell'altro; la separazione «orizzontale» dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, tanto sul piano federale quanto su quello statale. Dal canto loro, gli europei prediligono soluzioni differenti su entrambi i fronti. Da un lato, prigionieri del pregiudizio statalista, essi faticano ad accettare l'idea che la sovranità possa subire frantumazioni, verticali o orizzontali che siano. Dall'altro lato, anche laddove dichiarano di accogliere la lezione liberal-costituzionale sulla separazione dei poteri, nella pratica ne tradiscono lo spirito, provocando – attraverso il parlamentarismo – un cortocircuito fra legislativo ed esecutivo che è in qualche modo tollerato dai sistemi democratici nazionali, ma viene costantemente rigettato a livello UE.

In definitiva, l'unione politica immaginata da Fabbrini presuppone di abbandonare il modello parlamentare a favore di quello presidenziale, di ispirazione statunitense, ma con opportuni adattamenti. Esso si reggerebbe su una costituzione chiamata a sancire una rigida demarcazione fra potere legislativo ed esecutivo, il primo affidato – in omaggio a una logica bicamerale – a Parlamento europeo e Consiglio, garantendo a quest'ultimo una composizione più stabile di quella basata sulla rotazione dei ministri; il secondo, invece, appaltato alla strana coppia composta dalla Commissione (sempre priva di rapporto di fiducia con il Parlamento, per scongiurare la confusione dei poteri tipica dei regimi parlamentari) e dal Consiglio europeo, il cui presidente sarebbe eletto e legittimato dai cittadini europei tramite un sistema analogo a quello americano, con la scelta fra due candidati designati dai capi di Stato e di governo.

Fabbrini è convinto che tale proposta sia in grado di riuscire dove ha finora fallito la lotta euro-federalista classica, imperniata sul Parlamento europeo come chiave di volta della costruzione e del funzionamento di una democrazia parlamentare sovranazionale, la cui realizzazione implica l'esistenza di un autentico demos europeo, che l'A. tuttavia non scorge all'orizzonte. A questa professione di realismo si associa, infine, la consapevolezza che difficilmente l'unione politica raccoglierà consensi unanimi fra gli stati membri. Dovranno essere dunque i componenti dell'Eurozona – o almeno i sei fondatori, fra cui l'Italia, cui è dedicato l'ultimo capitolo – ad assumere l'onore e l'onere di patrocinare una riforma aperta a tutti i paesi disponibili a condividere un destino politico comune, offrendo agli altri l'adesione a una comunità economica ridotta in sostanza a puro mercato, mutilato della moneta e di quei fondi strutturali che hanno tradizionalmente costituito una delle grandi opportunità insite nell'integrazione funzionalista.