

## **Come uscire dalla regola trappola dell'unanimità**

**Sergio Fabbrini**

Domani si conclude la Conferenza sul futuro dell'Europa (COFUE), promossa dalle tre istituzioni di Bruxelles (Consiglio dei ministri, Parlamento europeo e Commissione, a cui si sono poi associati i parlamenti nazionali attraverso le loro commissioni per gli affari europei). La Conferenza è durata un anno, articolandosi in panel nazionali e riunioni assembleari con il coinvolgimento di cittadini e associazioni. Alle tre istituzioni sono state sottoposte 49 raccomandazioni, ognuna di loro consistente in sotto-raccomandazioni (400 cento circa), sui temi più diversi. Consideriamo quelle relative alla democrazia europea. Alcune sono adottabili senza la modifica dei Trattati, altre implicano quest'ultima. Dopo l'intervento di Mario Draghi al Parlamento di Strasburgo martedì scorso, e dopo quello che terrà Emmanuel Macron domani, la discussione sulla riforma dei Trattati non è più un tabù. Tuttavia, è un problema difficile da risolvere. Vediamo perché.

La COFUE è stata un esercizio importante di democrazia partecipativa. Per molti cittadini, il funzionamento dell'Unione europea (Ue) risulta oscuro se non incomprensibile. Di qui, le raccomandazioni per renderla più trasparente. La trasparenza è una condizione per poter discutere di ciò che avviene a Bruxelles. La piattaforma digitale in 24 lingue, che ha reso possibile il dialogo transnazionale, costituisce un lascito promettente della COFUE. Non si è creata la sfera pubblica europea auspicata da Jurgen Habermas (2009), ma un piccolo passo in tale direzione è stato fatto. Certamente, in un'Unione di 27 stati e di 447,7 milioni di abitanti, la partecipazione dei cittadini non è semplice, però è necessaria per suscitare fiducia. Per dirla con David Easton (1953), nessun sistema politico può consolidarsi senza il sostegno diffuso dei cittadini (diverso dal sostegno specifico verso l'una o l'altra politica pubblica da esso perseguita). In proposito, alcune raccomandazioni possono essere accolte senza cambiare i Trattati. Il cambiamento dei Trattati entra in gioco, invece, nel caso delle raccomandazioni relative alla democrazia rappresentativa. Per dirla con il premier Draghi, è evidente che "le istituzioni sono inadeguate per la realtà che ci si manifesta oggi". Perché?

Perché a Bruxelles si prendono decisioni lentamente, la responsabilità delle decisioni cambia in base alle politiche, il rendiconto per le decisioni (prese o non-prese) è incerto. Il potere esecutivo è rivendicato da più istituzioni, la Commissione (in molte politiche regolative del mercato unico), il Consiglio dei ministri (nella politica finanziaria dell'Eurozona), il Consiglio europeo dei capi di

governo (nelle politiche espressione della sovranità degli stati membri). Non è chiaro il rapporto tra il presidente del Consiglio europeo, della Commissione e i capi dei governi nazionali più importanti. Anche se la Commissione non è l'unico organo esecutivo, su di essa si sono concentrate le raccomandazioni dei cittadini per legittimarla democraticamente (viene proposto di eleggere la presidente della Commissione per via parlamentare oppure di eleggerla direttamente attraverso il voto popolare). Ma il problema dovrebbe riguardare anche il Consiglio europeo che, in quanto istituzione collegiale, non dispone di una legittimazione democratica, seppure i suoi singoli membri siano democraticamente legittimati dai rispettivi parlamenti nazionali. Per di più, le deliberazioni di quest'ultimo sono vincolate (con poche eccezioni) al principio di unanimità, in base al quale è sufficiente il veto di un solo capo di governo per bloccare la decisione. Nello stesso tempo, incerti sono i meccanismi di rendiconto dei decisori. La Commissione rende conto al Parlamento che, però, non dispone del potere di iniziativa legislativa né delle risorse per influenzarne le scelte. Il Consiglio europeo non rende conto a nessuno, anche se i suoi singoli membri rispondono alle rispettive maggioranze parlamentari. Si può, con tale sistema, decidere come affrontare il revanscismo russo, le crisi ambientali e sanitaria, la riconversione energetica?

No, non si può. Tant'è che Mario Draghi, nel suo discorso a Strasburgo, ha invitato ad "abbracciare la revisione dei Trattati con coraggio e con fiducia". Di qui, l'aspettativa che i 27 stati membri istituiscano una Convenzione per rivedere i Trattati sulla base delle raccomandazioni avanzate dai cittadini. I fatti dimostrano, però, che tale aspettativa è poco o punto realistica. Molti stati, entrati nell'Ue con i vari allargamenti, non condividono la finalità dell'unione sempre più stretta. In alcuni casi, perché interpretano l'integrazione come un processo esclusivamente economico, in altri casi perché si oppongono alla integrazione giuridica basata sui principi dello stato di diritto. Per di più, la regola dell'unanimità nel Consiglio europeo, cui spetta l'ultima parola per la convocazione della Convenzione, costituisce una barriera insuperabile. Basti pensare che i governi di ben 12 Paesi hanno già sottoscritto una dichiarazione che afferma che "il framework istituzionale dell'Ue offre il potenziale per affrontare le sfide in modo efficace. Come uscirne? Chi propone di andare avanti tutti insieme dovrebbe rispondere.

Insomma, la COFUE ha prodotto una montagna di raccomandazioni che rischia di partorire il topolino dello statu quo. Il 9 maggio del 1950 fu resa pubblica la Dichiarazione Schuman da cui è partito il processo di integrazione. Fu l'espressione di un atto di volontà politica. Occorre un nuovo atto di volontà politica per liberare l'Ue dalla trappola dell'unanimità.