

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 18 - dicembre 2018

UNA UNIONE IN CRISI DI IDENTITÀ
TRA DEFICIT DEMOCRATICO E PICCOLE PATRIE:
QUALE FUTURO PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA?

Carla Bassu

**UNA UNIONE IN CRISI DI IDENTITÀ TRA DEFICIT
DEMOCRATICO E PICCOLE PATRIE:
QUALE FUTURO PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA?°**

Carla Bassu

*Professoressa associata di Diritto pubblico comparato,
Università degli Studi di Sassari*

Deficit di democraticità e carenza nella rappresentanza sono fattori cruciali nella determinazione della crisi dell'Unione europea. Le riforme finalizzate a potenziare la partecipazione dei cittadini alle dinamiche comunitarie – tra cui il rafforzamento del Parlamento - si sono rivelate insufficienti. Occorre procedere a una seria riconsiderazione delle dinamiche decisionali europee, promuovendo un coinvolgimento effettivo del popolo al fine di superare le istanze sovraniste e non dilapidare il patrimonio costituzionale europeo.

The lack of democratic mechanisms and representation are key factors for the European Union crisis. Reforms oriented to strengthen citizens' participation to communitarian developments, such as the enhancement of European Parliament – turned to be unsatisfactory. A deep reconsideration of the decision-making process in EU institution is needed in order to overcome nationalistic issues and not to squander the european consitutional heritage.

° Saggio sottoposto a double-blind peer review.

La fase di difficoltà profonda che ormai da anni sta attraversando l'Unione europea è sotto gli occhi di tutti. Quella europea più che una problematica meramente istituzionale è una vera e propria crisi di identità, dovuta a molti e diversi fattori contestuali, non da ultimo la congiuntura economica, che però manifestano un sentimento di distacco da luoghi decisionali percepiti sempre più lontani e ostili in quanto sede dei famigerati e misteriosi “poteri forti” cui, non solo in Italia si addebitano i mali delle Nazioni.

La madre di tutte le critiche rivolte alla Unione europea riguarda il *deficit* di democraticità che corrisponde a una carenza di rappresentanza della voce dei cittadini europei nelle istituzioni Ue¹. Il Parlamento europeo, che pure nel tempo ha conquistato un ruolo molto più significativo rispetto alla marginalità originaria², non riesce a soddisfare a pieno le istanze rappresentative della compagine sociale dei singoli Stati membri.

In un momento così delicato per l'integrazione sovranazionale, si può affermare che il futuro dell'Unione europea è legato a una questione rappresentativa e identitaria³.

L'ostacolo principale alla costituzionalizzazione dell'entità sovranazionale europea è rappresentato da quello che sarebbe dovuto esserne l'elemento costitutivo primario, ovvero il popolo d'Europa.

Il processo di ratifica del «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa» si è infatti bloccato proprio quando è stato sottoposto al vaglio popolare. In particolare, si ricorda, dopo l'esito favorevole riscosso dal referendum in Spagna, nel febbraio 2005, i cittadini francesi – chiamati a esprimersi – hanno pronunciato un secco no all'adozione del Trattato costituzionale, seguiti a ruota dagli olandesi. Di fronte a questo dato eclatante Regno Unito e Danimarca hanno congelato il processo di ratifica e si è aperta una fase di impasse istituzionale cui ha corrisposto una profonda riconsiderazione dei contenuti e dell'approccio al percorso di costituzionalizzazione che evidentemente non è stato condiviso – e forse nemmeno compreso – dagli elettori europei. Come è noto, la fase di riflessione si è conclusa con l'approvazione del Trattato di Lisbona⁴ che è

¹ V. A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?* in A. MANZELLA - N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino 2014, 6 ss.

² V. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015, 47 ss.

³ V. CARAMANI, *The europeanization of politics: the formation of a European electorate and party system in historical perspective*, New York 2015

⁴ Il Trattato di Lisbona è frutto dei lavori della Conferenza intergovernativa (Cig), convocata nel luglio 2007 che recepisce in parte le riforme previste dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, accantonando però gli aspetti più controversi, accolti dal dissenso

intervenuto sugli aspetti funzionali dell'Unione senza occuparsi del deficit di democrazia che persiste e contribuisce ad alimentare la diffidenza della popolazione nei confronti della struttura sovranazionale. Basti pensare alla Brexit. Il sentimento di sospetto viene ulteriormente acuito dalla contingenza ormai perdurante della crisi economica che affligge il vecchio continente, ma non solo. Le difficoltà finanziarie interessano tutti i paesi europei, non risparmiano le realtà più solide ma affliggono in particolare alcuni ordinamenti a rischio di implosione sociale, in cui l'Unione europea assurge a paladina del rigore e viene perciò considerata non alleata, bensì nemica nella gestione della crisi⁵.

In questo contesto, l'istituzione rappresentativa dei cittadini, il Parlamento, pur potenziato nella funzione normativa e di controllo nel dopo Lisbona si presenta ancora come recessivo rispetto a Consiglio e Commissione, soprattutto con riferimento alla potestà legislativa⁶. Peraltro, si registra la panoramica del sistema partitico europeo che si presenta frammentato, poco coeso ed eccessivamente vincolato a coalizioni e meccanismi legati alle dinamiche partitiche nazionali⁷, nonché l'assenza di un modello elettorale omogeneo per tutti i Paesi membri⁸. C'è da dire che in

delle popolazioni di alcuni Stati membri, quale per esempio, il riferimento al termine «Costituzione»

⁵ V. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeos Commentary*, n.12, 2012, 2 ss; Id., *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 124 ss., spec. 143 ss

⁶ V. A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016; FASONE - N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012, 329 ss.; DRAETTA, *I principi democratici nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, III, 2008, 513 ss.

⁷ Sul sistema partitico europeo si v. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum dei Quaderni costituzionali. Rassegna*, 11 settembre 2015; S.K. JOLLY, *The European Union and the rise of regionalist parties*, Ann Arbor 2015; CIARLO, *Voto europeo e trasformazioni delle affinità politiche*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2014, 688 ss.; BRESSANELLI, *Europarties after enlargement: organization, ideology and competition*, Basingstoke, New York 2014; SOZZI, *Partiti e sistema partitico a livello europeo*, Roma 2013; M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2013; BERTOLI, *Democrazia, partiti, Unione europea. Verso il sistema politico europeo*, Roma 1995; L. LEVI, *La formazione del sistema partitico europeo e l'evoluzione istituzionale della Comunità*, in *Il Federalista*, n. 4, 1982, 179 ss.

⁸ Sul punto già G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 175 ss; v. anche BETZU, *Ancora a proposito della ripartizione dei seggi nelle elezioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 175 ss.;

questo ultimo frangente, si è registrato un passo avanti rappresentato dalla Decisione Ue-Euratom 2018/994⁹ che interviene a modifica dell'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, adottata dal Consiglio dell'UE il 13 luglio 2018). Il provvedimento è stato emanato in virtù dell'articolo 223, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), che prevede che il Parlamento europeo elabori un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. È bene sottolineare che tali disposizioni sono destinate a entrare in vigore solamente previa approvazione degli Stati membri, in conformità a quanto previsto dalle norme costituzionali dei singoli ordinamenti. La decisione prevede anche l'obbligo, con riferimento ai Paesi che adottano lo scrutinio di lista, di introdurre una soglia minima obbligatoria per l'attribuzione dei seggi tra il 2% e il 5% per le circoscrizioni con più di trentacinque seggi, compresi gli Stati membri con collegio unico nazionale (nuovo art. 3 dell'Atto elettorale), ferma restando la possibilità, già prevista nell'Atto elettorale vigente, di determinare una soglia minima non superiore al 5% per l'attribuzione dei seggi.

Soprattutto, comunque, resta il problema della legittimazione o, meglio, l'assenza di una piena legittimazione democratica degli apparati decidenti europei¹⁰.

Non sono mancate proposte intese ad aggirare l'ostacolo del deficit di democraticità istituzionale attraverso ipotesi atipiche di partecipazione della collettività alle diverse fasi del processo decisionale europeo¹¹. Le idee messe sul tavolo si collocano principalmente nell'ambito di una concezione funzionalmente efficiente dell'Unione europea, in cui gli obiettivi di incisività delle politiche pubbliche europee prevalgono sull'esigenza del fatto che esse siano ancorate su una base democratica. Ci troviamo di fronte

DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014, 690 ss.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&from=CS>

¹⁰ v. OFFE - PREUB, *Citizens in Europe: essays on democracy, constitutionalism and European integration*, Colchester 2016; LEPSIUS, *Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, in R. WILDEMANN (Hrsg.), *Staatswerdung uropas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden 1991, 19-40

¹¹ Cfr. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma 2014.

alla cosiddetta *output oriented legitimization*¹², che trae origine dalla accettazione implicita dell'azione delle istituzioni Ue da parte dei cittadini, i quali legittimano gli attori europei riconducendo alla loro attività un miglioramento della qualità della vita¹³. Ma non può ritenersi una opzione soddisfacente perché la legittimazione finalizzata al conseguimento del risultato non risolve la problematica della mancata partecipazione popolare alle dinamiche della politica pubblica che – esasperata in ambito sovranazionale a causa della struttura atipica dell'Ue – si ripropone anche in ambito nazionale¹⁴. Fermo restando che un ulteriore, significativo potenziamento del ruolo del Parlamento europeo deve rimanere un punto chiave in un processo di coesione, non è questo l'unico aspetto su cui investire in una prospettiva di piena integrazione istituzionale¹⁵. L'Assemblea rappresentativa ha certamente un ruolo nel riconoscimento dell'anima democratica di un ordinamento ma non può essere l'unico luogo in cui i componenti di una comunità trovano voce ed espressione di fronte alle istituzioni¹⁶. Si potrebbe per esempio procedere a una variazione nella composizione dei membri del Consiglio dei ministri, ora rigorosamente formato da rappresentanti degli esecutivi nazionali, disponendo una diversificazione della provenienza dei componenti¹⁷. Si potrebbe pensare a un meccanismo di elezione diretta che porterebbe alla trasformazione del Consiglio in una vera e propria seconda Camera, rappresentativa degli Stati, al pari di quanto avviene negli ordinamenti federali¹⁸. Ancora, sulla stessa linea, la composizione del Consiglio potrebbe essere integrata da membri dei

¹² SCHARPF, *Governing in Europe: effective and Democratic?*, Oxford, 1999, nello stesso senso si v. MAJONE, *Europe's Democratic deficit. The question of standards*, in *European Law Journal*, vol. 4, n. 1, 1998, 5-28.

¹³ Si tratta della cosiddetta legittimazione tecnocratica-utilitaristica, cui fa riferimento ARMIN VON BOGANDY, *L'Unione sovranazionale come forma del potere politico. Statalizzazione e integrazione comunitaria nella prospettiva della teoria dello Stato*, in *Teoria Politica*, X, n. 1, 1994, 135-151.

¹⁴ V. LIEBERT, *Democratising the EU from below? Citizenship, civil society and the public sphere in making Europe's order*, in LIEBERT - GATTIG - EVAS, *Democratising the EU from below? Citizenship, Civil Society and the Public Sphere*, London, 2013, 1 ss

¹⁵ Cfr. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, op. cit.

¹⁶ V. CORBETT - JACOBS - NEVILLE, *The European Parliament*, Harper, London 2016

¹⁷ Cfr. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2014

¹⁸ Così ZÜRN, *Über den Staat und die Demokratie in der Europäische Union*, in PREUSS - ZÜRN, *Probleme einer Verfassung für Europa*, Bremen, 1995, 18 ss., 32; allo stato dei fatti il Consiglio non presenta le caratteristiche minime per poter essere considerato una camera parlamentare, v. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" dell'Ue: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

Parlamenti nazionali dei singoli Stati membri¹⁹. Naturalmente occorrerebbe riflettere con attenzione in ordine al numero dei rappresentanti che dovrebbero integrare l'organo così formato, ragionando in base alla scelta effettuata in ordine alla composizione. I modelli di riferimento potrebbero essere i classici esempi del Senato statunitense, ovvero il *Bundesrat* tedesco. Per quanto riguarda le competenze, il Consiglio acquisirebbe il ruolo di una vera e propria seconda Camera federale. Una soluzione alternativa potrebbe essere quella di riformare il Comitato delle Regioni, attualmente privato di poteri effettivi, trasformandolo in una Camera delle Regioni a tutti gli effetti. A questo punto si renderebbe comunque indispensabile la predisposizione di un articolato sistema di pesi e contrappesi, finalizzato al bilanciamento dei poteri istituzionali nell'ottica democratica che deve contraddistinguere ogni ordinamento costituzionale.

Ad ogni modo, come dimostra la vicenda *Brexit*, il principale ostacolo che ancora si frappone al conseguimento di un progetto di effettiva integrazione costituzionale europea è l'euroscetticismo, sentimento ancora ampiamente diffuso e fondato sulla considerazione collettiva degli apparati istituzionali dell'Ue, percepiti come distanti e disgiunti dalla concretezza delle esigenze dei singoli. Questa considerazione deve essere il punto di partenza per pensare il futuro dell'Europa comunitaria che per proseguire nel percorso di integrazione deve potenziare gli spazi di rappresentanza dei cittadini. Un'Europa coesa e decidente non può prescindere dalla presenza di istituzioni legittimate a rappresentare ed esprimere in una voce univoca le diverse istanze e gli interessi dell'Unione.

Un recente, interessante contributo al dibattito sull'assetto istituzionale e il sistema di rappresentanza dell'Ue è stato portato all'attenzione della comunità politica e dell'opinione pubblica da un volume dal titolo eloquente: «Democratizzazione l'Europa!». Il libro, firmato da Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sancriste e Antoine Vauchez presenta una proposta di Trattato, il T-Dem, Tramite il quale si intende in particolare intervenire sui processi decisionali che governano l'eurozona²⁰. Nello specifico si prevede l'istituzione di una vera e propria Assemblea parlamentare rappresentativa dei cittadini, dotata di concrete funzioni

¹⁹ In questo senso si è pronunciato l'ex Ministro degli Esteri tedesco JOSCHKA FISHER, *Vom Staatenbund zur Föderation-Gedanken über die Finalität der europäischen integration*, in *FCE-Spezial*, n. 2, 2000, trad. it., in *L'unità europea*, n. 315, 2000, 4 ss.

²⁰ V. HENNETTE - PIKETTY - SANCRISTE - VAUCHEZ, *Democratizzare l'Europa!*, Milano 2017.

legislative anche in materia di tassazione (v. art. 12 T-Dem)²¹ e di poteri di controllo in materia di governance dell'eurozona (art. 11 T-Dem). La piena democratizzazione dell'Unione europea è l'obiettivo dichiarato dagli autori che ritengono il percorso di democratizzazione l'unica via utile per superare la crisi del sistema ed evitare un «ripiegamento nazionale privo di respiro»²². Ma questa non sembra la priorità condivisa dai Paesi membri dell'Ue che, riuniti in occasione del Sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma hanno espresso un documento orientato a rilanciare il progetto europeo in cui il potenziamento degli strumenti di rappresentanza non rileva tra gli interventi da privilegiare²³.

Peraltro non può trascurarsi che l'Unione europea si trova nel mirino delle forze di ispirazione populista che hanno conquistato il centro della scena politica in molte realtà del continente, tra cui il nostro Paese. L'antieuropeismo è il fattore che accomuna i movimenti politici che rifiutano le etichette di partito, dichiarandosi estranei alle dinamiche politiche di palazzo, e che in realtà corrispondono nella sostanza per struttura e funzioni ai partiti cui siamo abituati. Sono soggetti diffusi in tutta Europa, con milioni di seguaci accomunati da un senso di indignazione (v. gli *Indignados* spagnoli) e quasi ribellione verso istituzioni giudicate non rappresentative degli interessi collettivi.

In Italia e in Spagna ci sono esempi significativi e le recenti vicende politiche, in entrambi i paesi, mostrano come l'inserimento di queste forze nel sistema, con la carica di un importante sostegno elettorale, destabilizza l'equilibrio istituzionale regolato da meccanismi consolidati e talora determina un'impasse da cui è difficile venire fuori.

Gruppi come il M5Stelle in Italia, Podemos e Ciudadanos in Spagna, Afd antieuro in Germania, Ukip antieuropeista nel Regno Unito, fino ai movimenti xenofobi e antiislam come il Pvv olandese, invocano nuove forme di partecipazione e coinvolgimento del popolo nelle decisioni pubbliche e una nuova concezione della democrazia diretta e auspicano più o

²¹ Rileva la competenza legislativa a emettere le disposizioni in materia di condivisione dei debiti pubblici che superano il 60 per cento del PIL di ciascuno Stato dell'eurozona (art. 12, comma 4 T-Dem) e il potere di votare per la scelta dei candidati al direttorio della BCE, alla presidenza dell'eurogruppo e alla direzione generale del MES. V. HENNETTE - PIKETTY - SANCRISTE - VAUCHEZ, *op. cit.*

v. *ibidem*

²³ V. Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea, *La dichiarazione di Roma*, 25 marzo 2017, consultabile all'url http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Approfondimenti/EU60/RomaDichiarazione_it17.pdf

meno velatamente lo sgretolamento del sistema di integrazione comunitaria, sventolando la bandiera del sovranismo.

Ci si interroga però se rivendicando il ritorno a una concezione rigida, ottocentesca della sovranità nazionale e auspicando un nuovo innalzamento delle frontiere che con tanta fatica erano state abbattute nel corso del tempo, le forze politiche antieuropee si rendano conto delle conseguenze concrete.

In questo senso quello britannico è un osservatorio privilegiato; i sondaggi testimoniano come se si votasse oggi l'esito del referendum non sarebbe lo stesso ma, come è noto, la storia non si fa con i se. Si può solo sperare che il passato insegni qualcosa, che il patrimonio di vantaggi in termini di progresso economico e sociale conquistato grazie all'Ue non venga dilapidato e che i principi e i valori che hanno ispirato la progressione del percorso di integrazione europea che ha migliorato – ma questo è solo il mio parere - la vita quotidiana dei cittadini dei paesi membri non vengano inghiottiti dall'ondata di populismo nazionalista che, nel nostro mondo inesorabilmente globalizzato, guarda con nostalgia alle piccole patrie.