

ELEZIONI EUROPEE TRA CRISI DI IDENTITÀ E *DEFICIT* DEMOCRATICO DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE

di Salvatore Malluzzo*

Quelle che si svolgeranno il prossimo 8 e 9 giugno possono essere definite come una delle più complesse e difficili elezioni europee. Certo, la possibilità di garantire ai *fuori sede* di esprimersi mediante lo strumento del voto, rappresenta un traguardo di democrazia non indifferente e che, forse, avrebbe dovuto essere ideato ed attuato, nel nostro Paese, molto tempo prima, comprendendo che anche i mezzi democratici, come il voto, debbano adattarsi ai mutamenti sociali, laddove si assiste ad un gran numero di ragazze e di ragazzi che, per ragioni varie (dallo studio ad esigenze lavorative), sono costretti a lasciare le proprie città. C'è da chiedersi, però, se la "garanzia" del voto per i c.d. *fuori sede* possa o meno "ricucire" una "ferita" profonda - tuttora aperta - che si è sviluppata nel corso del tempo tra i cittadini europei e le istituzioni dell'Unione, rappresentata da una notevole disaffezione ed anche poca sensibilità europea, che ha fatto innalzare la percentuale dell'euroscetticismo in tutto quello che è il vecchio continente.

Ciò che salta agli occhi e che dovrebbe far interrogare gli "aspiranti" Europarlamentari, di qualsiasi estrazione politica, si badi bene, è il senso diffuso di "anti-europeismo", non, però, quello che "anima", sovente "imbevuto" di un certo populismo fine a se stesso, taluni movimenti "no Europa", piuttosto, "anti-europeismo" inteso come disconoscimento di quell'Europa che ha arricchito di nuovi principi e valori le moderne Costituzioni degli Stati contemporanei e che ci ha consentito, mediante il riconoscimento della cittadinanza europea, di essere, al contempo, "cittadini del mondo".

Ciò che rileva oggi, dunque, non è soltanto quello che viene definito come "*deficit*" democratico dell'UE – e che sarà meglio trattato successivamente – ma è la profonda crisi identitaria europea presente proprio in molti ragazzi, quelli sui quali "i padri dell'Europa", come Altero Spinelli o Ernesto Rossi facevano costantemente affidamento, ancorando le loro aspettative e ritenendoli, al tempo stesso, come la vera speranza per il presente ed il futuro dell'Europa.

Va evidenziato come, oggi, un elemento che appare paradossale e che, nostro malgrado, contraddistingue l'Unione Europea nel suo complesso è la mancanza di una visione unitaria ed anche condivisa, da parte della classe dirigente e politica degli Stati membri dell'UE, su ciò che essa effettivamente costituisce. Nel merito trovo utile citare quanto scriveva lo studioso Christofer Flood: «*la sua costruzione ibrida, multilivello e incompiuta apre un ventaglio di interpretazioni differenti. In che misura sta diventando democratica? In che misura sta diventando un bastone del neoliberalismo economico? Sta distruggendo le identità e l'autonomia delle sue nazioni costituenti o le sta proteggendo [...] nell'ambito del necessario adattamento alle moderne condizioni globali?*»¹. Quesiti che, ancor'oggi, fanno da "sfondo" a numerosi dibattiti che vanno a concretarsi sia all'interno degli ambienti istituzionali, ma, anche, tra i cittadini, tali, in quest'ultimo caso, da "costruire" delle vere e proprie "*agora civiche*" alle quali si aggiungono anche quelle che si potrebbero definire come "*agora virtuali*" (v. *Facebook, Twitter, etc...*) che hanno alimentato,

*Dottorando di Ricerca nel Dottorato di Interesse Nazionale in "*Studi Europei*" (*curriculum governance multilivello e diritti fondamentali*) dell'Università degli Studi di Enna "Kore" (salvatore.malluzzo@unikore.it).

¹ Flood C., *Euroscpticism: A problematic concept*, saggio presentato alla conferenza annuale UACES, 2002, p.7.

forse, attraverso anche la divulgazione di notizie “fake” sul reale ruolo che ha avuto e che oggi ha l’UE, il senso di distacco e di indifferenza verso il complesso istituzionale (e dei suoi rappresentanti) dell’Unione.

Nel nutrito, ed anche interessante, dibattito che si è consolidato attorno all’Unione Europea, vi si possono scorgere, altresì, diverse connotazioni aventi accezioni positive, negative e, in talune occasioni, anche ambivalenti. Nella ricostruzione delle visioni sull’integrazione europea sedimentatesi in diverse comunità nazionali e che è stata portata avanti da numerosi politologi è emersa, ad esempio, la diversità con la quale, negli Stati nazionali, si è giunti all’armonizzazione europea sia verso il c.d. *diritto domestico*, che nella visione sociale interna. In Spagna, ad esempio, lo spiccato europeismo, quantomeno nella fase iniziale dell’ingresso nella Comunità Europea, prese le mosse da desideri di “modernizzazione culturale” – “desideri” sollecitati anche dal passato ispanico, contrassegnato dall’affermazione della “cultura franchista” –, di prosperità economica e, non in ultimo, di democratizzazione del sistema politico. Nell’Italia “contemporanea”, invece, la critica sviluppatasi al c.d. *vincolo esterno*, unita a torsioni problematiche della “governance” dell’Eurozona ci ha abituati ad un accresciuto uso, “in negativo”, dell’argomento e che fa da “*trait-d’union*” tra l’Unione Europea e il concetto di democrazia.

La “madre” di tutte le critiche che viene rivolta all’Unione Europea, tale da far prendere posizione, recentemente, al Presidente – uscente – del Parlamento Europeo, Roberta Metsola, nel cercare di rendere maggiormente “protagoniste” le istituzioni europee rappresentative della Comunità Europea, nonché i cittadini europei, riguarda, come scritto sopra, il “*deficit*” di democraticità che corrisponde ad un “*vulnus*” di rappresentanza della “voce” dei cittadini europei nelle istituzioni dell’UE². Il Parlamento Europeo, infatti, che ha, nel corso del tempo, acquistato un ruolo sempre di più di “primo piano” rispetto a quella che era una originaria “marginalità” nelle scelte dell’Unione, parrebbe non soddisfare, oggi, pienamente, le istanze rappresentative dei singoli Stati. Certo, e non può essere sottaciuto quest’aspetto, l’Italia, cioè a dire la classe politica italiana, ha portato avanti, nel passato, nella scelta dei singoli “aspiranti” Europarlamentari, ma che sembrerebbero essersi attenuate di recente, delle azioni “*sui generis*” rispetto agli altri Paesi dell’Eurozona, cioè di proporre Donne e Uomini dello spettacolo o di “vecchi” esponenti politici, quasi come se fosse, nel caso di specie, il Parlamento Europeo, un “programma televisivo” o come se il ruolo dell’Europarlamentare rappresentasse “l’apice del pensionamento” del rispettivo “*Cursus Honorum*” politico, quando invece, la classe politica di altri Paesi dell’UE, come nel caso della Germania o della Francia, ad esempio, ha da sempre ritenuto fondamentale garantire, in seno all’istituzione rappresentativa per eccellenza, cioè a dire il Parlamento Europeo (e non solo), la classe dirigente e politica migliore proprio per quella visione, che oggi, a ridosso delle elezioni europee va rimarcata, di Unione Europea necessaria per la crescita e lo sviluppo delle singole comunità nazionali senza la quale non ci sarebbero state certe “conquiste” di civiltà e di democrazia non indifferenti; altra cosa, di certo, è la politica estera europea o di difesa comune al centro, oggi, in un contesto di forte “turbamento” della diplomazia della comunità europea ed internazionale, di animate discussioni, ma che si sono sviluppate, invero, sin dai tempi del progetto, poi fallito, della *CED* (Comunità Europea di Difesa) e del c.d. *Vertice dell’AIA del 1969*, voluto dall’allora Presidente della Repubblica Francese, *Charles Pompidou*, come momento di rilancio dell’integrazione europea, ma che si concluse, quantomeno sotto il profilo della politica estera europea, con un “nulla di fatto” se non con scelte che consentirono, solo nel 1974 però, l’istituzionalizzazione del vertice – non più come una semplice riunione informale, ma formale e regolare – dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri dell’UE (*alias* Consiglio Europeo).

L’istituzione rappresentativa dei cittadini europei, il Parlamento Europeo – facendo nuovamente riferimento al tema del “*deficit democratico europeo*”, oggetto del seguente articolo – pur

² Manzella V.A., *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?* in Manzella V.A., Lupo N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2015, pp. 47 ss.

potenziato nella funzione di controllo e normativa nel “dopo Lisbona” si presenta ancor’oggi come un’istituzione “carente” rispetto al Consiglio Europeo o alla Commissione Europea, soprattutto con riguardo alla potestà legislativa; a questo va aggiunto come il panorama europeo attuale, anche e soprattutto in riferimento al sistema partitico europeo, si presenti “frammentario”, poco coeso (questo lo si denota in Italia con la presenza, nell’attuale competizione elettorale europea, di molti partiti, alcuni di “nuovo conio”), eccessivamente legato a “logiche” o a “legami” di talune dinamiche politiche nazionali, nonché l’assenza di un meccanismo elettorale omogeneo per tutti i Paesi membri dell’UE³. Al netto di alcune, nell’ultimo frangente temporale, decisioni che sono state adottate a livello comunitario e che possono essere definite come un “timido” passo in avanti⁴, rimane invariato il problema della legittimazione o, meglio, l’assenza di una piena legittimazione democratica degli apparati decidenti europei⁵.

Non sono mancate, in questi anni, proposte intese ad aggirare l’ostacolo del “*deficit*” di democraticità istituzionale attraverso, anche, atipiche ipotesi di partecipazione della collettività alle diverse fasi del processo decisionale europeo⁶. Ci troviamo, è utile sottolinearlo, però, a proposte incentrate su un’accettazione, implicita, da parte dei cittadini europei, dell’azione delle istituzioni dell’UE, i quali, a sua volta, legittimano gli attori europei riconducendo alla loro attività un miglioramento della qualità della vita⁷, ma questa visione declinata, però, non va a risolvere la 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 nazionale. Fermo restando che un ulteriore e significativo potenziamento del ruolo del Parlamento Europeo deve rimanere un punto fondamentale in un possibile processo di coesione, non è, quest’ultimo, l’unico aspetto su cui investire in una prospettiva di piena integrazione istituzionale europea. Per intenderci, l’Assemblea rappresentativa (il Parlamento Europeo), ha, certamente, un ruolo primario nel riconoscimento “dell’anima democratica”, nel caso di nostro interesse, dell’UE, ma non può essere l’unico luogo nel quale i componenti delle diverse comunità nazionali possono trovare “voce” ed espressione. Quali azioni, pertanto, si potrebbero intraprendere? Quali “sfide” devono poter interessare le prossime istituzioni europee? Si potrebbe, “*in primis*”, ad esempio, procedere ad una variazione nella composizione dei membri del Consiglio dei Ministri dell’UE, ora rigorosamente formato da rappresentanti provenienti dagli Esecutivi nazionali, disponendo, magari, una diversificazione della provenienza dei componenti. Si potrebbe pensare a un meccanismo di

³ Sul punto vedasi: Vigevani G.E., *Parlamento Europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 175 ss.; Betzu, *Ancora a proposito della ripartizione dei seggi nelle elezioni europee*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, pp. 175ss.; Delledonne, *Elezioni del Parlamento europeo e politicizzazione dell’Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014, pp. 690 ss.

⁴ Nel merito vedasi la decisione *Ue-Euratom* 2018/994 che interviene a modificare l’atto relativo alle elezioni dei membri del Parlamento Europeo a suffragio universale e diretto. Il medesimo provvedimento è stato emanato in virtù dell’articolo 223, paragrafo 1, del *TFU*, il quale prevede che il Parlamento Europeo elabori un progetto volto a stabilire delle disposizioni necessarie per permettere l’elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura elettiva uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Giova ricordare come tali disposizioni, però, sono destinati ad entrare in vigore solamente previa approvazione da parte degli Stati membri in ossequio a quanto stabilito dalle norme costituzionali dei singoli ordinamenti giuridici.

⁵ Nel merito vedasi: Offe – Prehub, *Citizens in Europe: essays on democracy, constitutionalism and European integration*, Colchester, 2016; Lepsius, *Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Model für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, in Wildemann R. (Hrsg.), *Staatwerdung uropas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden 1991, pp. 19-40.

⁶ Vedasi nel merito, Ciancio (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, Roma, 2014.

⁷ 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, pp. 135-151.

elezione diretta che porterebbe alla trasformazione del Consiglio in una vera e propria “seconda Camera” rappresentativa degli Stati, alla pari di quanto avviene già negli ordinamenti federali. Ancora, sulla stessa “scia”, la composizione del Consiglio potrebbe essere integrata dai membri dei Parlamenti nazionali dei singoli Stati membri; una soluzione alternativa a questa potrebbe essere il riformare il Comitato delle Regioni, oggi privato di poteri effettivi, trasformandolo in una “Camera delle Regioni” a tutti gli effetti, ovviamente con un adeguato ed anche articolato sistema di “pesi e contrappesi” finalizzato al bilanciamento dei poteri istituzionali nell’ottica democratica.

Ad ogni modo, oggi, il vero principale ostacolo che si frapporterebbe al conseguimento di un progetto di effettiva integrazione costituzionale europea è il fenomeno, già citato e sempre di più marcato, dell’euroscetticismo, fondato sulla considerazione collettiva degli apparati dell’UE, percepiti come distanti e disgiunti dalla concretezza delle esigenze dei singoli. Questa considerazione deve poter essere, a parere dello scrivente, il vero punto di partenza sul futuro dell’Unione Europea, 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 esigenze, istanze ed interessi dell’Unione.

Una particolare e delicata “sfida”, dunque – “*a latere*” di quella centralità che deve potersi sviluppare della politica estera europea e di difesa comune – si presenta per le prossime istituzioni dell’UE, per i prossimi Europarlamentari, onde evitare un’ulteriore e grave frammentazione del “sentire europeo”, vale a dire quella di avvicinare, come già si è scritto, sempre di più, un’istituzione (come quella dell’UE) alle concrete esigenze civiche. Come? Forse un “*vertice costituente*” sull’Europa del “domani”? Con questo quesito concludo il seguente articolo che altro non vuole essere che una riflessione, “a voce alta” e a margine delle elezioni europee, sul futuro dell’Europa e delle sue istituzioni.