

AFFRONTARE IL DEFICIT DEMOCRATICO DEL PARLAMENTO EUROPEO: RAGIONI STORICHE E PROSPETTIVE

Il processo di costruzione dell'Unione Europea è figlio di quello che viene considerato il fallimento del processo di civilizzazione guidato e gestito dagli Stati nazionali. Davanti alla distruzione del sistema delle potenze che si consuma entro il ciclo totalitario degli anni 1914-1945, durante quella che è stata definita una guerra civile europea, in cui la tentazione imperiale del soggetto Stato ha raggiunto tratti parossistici, è stata avanzata da più parti l'idea di una integrazione federale come alternativa ai modelli decentrati di governo delle relazioni internazionali che avevano dominato la storia europea moderna. Per quanto tale aspirazione possa essere valutata in termini positivi, la via imboccata dall'Europa per superare la dimensione politico-nazionale non è stata quella del federalismo classico né l'esito è, ad oggi, la costruzione di uno Stato federale europeo.

Rispetto ad altri processi storici di confederazione e di *State building*, nella vicenda europea post-bellica un ruolo propulsivo all'integrazione è stato attribuito all'economia. Nel processo di formazione delle istituzioni sul suolo europeo fino a grosso modo il XX secolo, pur con tutte le differenze e asincronie che non è il caso di approfondire in questa sede, è possibile identificare una sequenza di questo tipo: costruzione dello Stato, costruzione del mercato, costruzione della nazione. In questo processo lo Stato si era rivelato preconditione indispensabile sia per il decollo dell'economia di mercato sia per la formazione della nazione. L'originalità del processo di costruzione dell'Unione Europea consiste invece nel fatto che la precedenza è stata accordata al processo di formazione del mercato comune, rispetto a cui le nazioni sono state chiamate a fornire le risorse socio-morali e gli Stati ad apprestare gli strumenti giuridici che ne rendessero possibile la cooperazione. Di conseguenza, una serie di accordi e un minimo di infrastrutture federative sono state sufficienti ad avviare un tale processo. La possibilità di uno sviluppo economico ordinato, equilibrato e in varia misura coordinato, è stata quindi garantita proprio dagli Stati nazionali che per questa via hanno simultaneamente riguadagnato una quota non irrilevante della propria legittimità. Tale legittimità, per una sorta di

paradosso della storia, ha permesso agli Stati di conservare un quantitativo di sovranità che ha inevitabilmente lavorato contro la metamorfosi dell'integrazione economica in federalismo politico.

Alla lunga è emersa tuttavia l'insufficienza del mero coordinamento intergovernativo delle politiche economiche nazionali. Nonostante una rappresentazione idealizzata del mercato tenda a descriverlo come semplice spazio di incontro di domanda dei consumatori e offerta dei produttori, dimentica della persistenza di interessi nazionali e di gruppi corporati, è affiorata la necessità di edificazione e rafforzamento di un complesso istituzionale comune. Con il consolidamento di un apparato di potere europeo si è riproposta la complementare esigenza di un controllo democratico e di una regolamentazione costituzionale: era nella logica delle cose che il progressivo trasferimento di competenze ai poteri prima delle Comunità e poi dell'Unione aumentasse la domanda di partecipazione democratica ai processi decisionali comuni e la domanda di garanzie nei confronti di quei poteri non ancora sottoposti ad una costituzione. Sotto il profilo temporale, potremmo dire che il problema è stato avvertito ma non drammatizzato fino alla metà degli anni Ottanta, fin tanto, cioè, che le finalità di integrazione economica hanno prevalso sull'obiettivo di costruire un macroattore politico: la Comunità europea sembrava poggiare su un principio di legittimità eudemonistica. La questione della legittimità democratica non ha però più potuto essere dissimulata dal momento in cui la finalità politica è stata posta all'ordine del giorno, sia pure con tutte le prudenze gradualistiche che hanno caratterizzato il processo di integrazione europea fin dalle origini.

Da più parti viene sottolineato come il deficit democratico resti la mancanza più macroscopica del processo di integrazione europea. Tecnoburocrazie e gruppi corporati e di interesse vengono costantemente evocati come spauracchi nel dibattito pubblicistico che evidentemente avverte la distanza crescente tra la realtà istituzionale europea e l'ideale della democrazia, di chiara matrice liberale, a cui l'evoluzione delle costituzioni nazionali a partire dal secondo dopoguerra ha mostrato a lungo di tendere. Senza troppa malizia, andrebbe comunque sottolineato il fatto che spesso siano proprio coloro che più lamentano il deficit democratico delle

istituzioni europee ad essere i più ostili all'ipotesi di uno Stato europeo, dimenticando che nella storia dell'umanità l'unica forma di democrazia su larga scala sia stata conosciuta all'interno degli Stati moderni. A oggi, in ogni caso, la legittimità democratica rimane confinata al Parlamento Europeo, unico organo di matrice sovranazionale. Se è vero che questo organo viene eletto a suffragio universale da parte dei cittadini degli Stati membri dal 1979, a livello comunitario il processo democratico viene aggirato in molti punti rilevanti: il principio della competizione democratica non governa la formazione della Commissione europea né le sue *policy deliberations* e i cittadini non influenzano la composizione delle *authorities* europee.

Il tema del deficit di democraticità, per quanto dotato di un fondamento reale, non andrebbe per altro imputato alla sola responsabilità delle sole istituzioni europee. Si deve tenere in conto il fatto che il processo di edificazione dell'Unione Europea si è venuto a collocare non solo in un momento di strutturale crisi della forma-Stato ma anche in un'epoca che diversi analisti descrivono di progressivo deconsolidamento della democrazia a livello globale o di "postdemocrazia". L'indebolimento dell'autonomia della sfera pubblica, l'erosione della fiducia nei confronti delle istituzioni e delle classi politiche, la crisi della rappresentanza, dei partiti e dei parlamenti sono tutti elementi che si riscontrano anche in contesti che travalicano i confini continentali. La letteratura sul tema è ricca e le ricerche sono ancora in corso ma, in estrema sintesi, possiamo affermare che tutti questi fenomeni hanno a che fare con l'aumento della complessità dei sistemi sociali ed economici e appaiono in larga misura irreversibili. È dunque improprio attribuire al processo di unificazione europea la perdita di qualcosa che indipendentemente da esso si trova sottoposto a profonda trasformazione, una trasformazione epocale.

A fronte del deficit democratico europeo, e dello squilibrio strutturale tra preminente intergovernamentalismo e debole parlamentarismo che ne consegue, andrebbero per altro riconosciuti gli sforzi messi in campo per contenerlo e i risultati finora raggiunti. Gli analisti sono abbastanza concordi nel rilevare che, dopo il Trattato di Amsterdam, il modello è, seppur timidamente, evoluto in direzione del governo neoparlamentare e la Commissione europea si è avviata verso una strada di *responsible government*. È bene comunque ricordare che la soluzione del problema

non passa attraverso mere migliorie tecniche di ingegneria istituzionale, per quanto auspicabili, quali un rafforzamento del Parlamento europeo tramite estensione delle sue competenze legislative, elettive e di controllo. Sono carenti, infatti, i presupposti pre-giuridici di elezioni autenticamente democratiche, in particolare la presenza di partiti organizzati transnazionalmente e l'esistenza di una vera competizione, non dominata dagli argomenti di politica interna, in una sfera pubblica sovranazionale. Al contrario, le elezioni europee continuano a fungere da processo transnazionale entro il quale i giudizi dei vari elettorati nazionali sui loro governi vengono a trovare una sorta di simbolica super-rappresentazione. Le elezioni europee di giugno 2024, per quanto ci è dato vedere a livello di impostazione delle campagne elettorali e delle tematiche presenti nel dibattito pubblico, non sembrano discostarsi da questo modello.

Davide Montanari