

Federico Testa

Articolo sul seminario di ateneo: “Formazione alla cittadinanza europea. Le elezioni dirette del parlamento europeo, tra storia e attualità”

Il deficit democratico come assenza di legittimità politica

Durante il seminario “*Formazione alla cittadinanza europea. Le elezioni dirette del parlamento europeo, tra storia e attualità*” svoltosi a febbraio presso l’Università di Genova, si è toccato più volte il tema delle istituzioni europee e del rapporto con i suoi cittadini: la disaffezione verso le istituzioni è un problema reale, che si manifesta in un sempre più diffuso sentimento di distacco ed estraniamento fra gli europei. I movimenti euroscettici e il ripiegamento di alcuni partiti su posizioni “sovraniste” sono sintomatici di questa avversione verso l’Europa, espressione di una compagine da non sottovalutare (nonostante, secondo le ultime indagini dell’Eurobarometro, l’opinione positiva verso l’UE si attesti a livello europeo sul 47%), che rumorosamente mette sotto scacco l’immagine dell’UE. Tale sfiducia è, probabilmente, segnata anche dal cosiddetto deficit democratico; infatti le iniziative della Commissione sono spesso etichettate come tecnocratiche e dunque criticate come fossero imposte “dall’alto”. Anche per i cittadini europei che riconoscono l’importanza dell’UE, la critica verso le istituzioni si acuisce per la rilevanza che oramai hanno acquisito la regolamentazione e le politiche comunitarie, mancanti tuttavia di un completo controllo democratico. Il deficit democratico quindi è un problema che trasversalmente tocca tutti i cittadini.

Nonostante i meccanismi di codecisione (introdotti con la revisione dei trattati) abbiano in parte relegato il Parlamento europeo (PE) ad un ruolo da protagonista e molti passi in avanti siano stati fatti negli ultimi trent’anni, comunque l’integrazione e l’allargamento dell’Unione non hanno risolto la questione democratica. L’elezione dei parlamentari europei si dimostra una prova fondamentale per l’effettiva democrazia interna all’UE, ma il PE risulta limitato fortemente in ambito legislativo poiché non possiede potere d’iniziativa legislativa; inoltre essendoci un rapporto di forza sfavorevole rispetto al Consiglio e alla Commissione, anche il meccanismo di codecisione non risulta veramente cogente.

L’interrogativo, sollevato durante il seminario, riguardo all’utilità di eleggere un Parlamento che tale in fin dei conti non è, o meglio, che non può essere eguagliato nelle sue funzioni ad un parlamento nazionale, è più che legittimo. Ormai è assimilato nelle coscienze collettive delle democrazie occidentali che un Parlamento abbia delle precise funzioni e abbia un preciso potere, o almeno, sia inserito in un efficace e democratico sistema di tripartizione dei poteri. La concezione montesquieuiana della divisione dei poteri è certamente solo in parte sovrapponibile al sistema creato dalle istituzioni comunitarie, dato che può essere intesa come una (buona) metafora per comprenderne l’iter legislativo e l’organizzazione; tuttavia, allo stesso tempo, il suo frequente uso evidenzia come sia imprescindibile per la cultura occidentale concepire l’ordinamento europeo alla stregua di quello nazionale.

Evitare la concentrazione del potere risulta prerogativa degli ordinamenti democratico-liberali, perciò, potremmo dire, che è la stessa lettura metaforica che spesso si fa delle istituzioni europee, proprio in quei termini montesquieuiani, a riflettere il desiderio, implicito collettivamente, che esse siano doverosamente strutturate secondo quest'ultimi (sull'impatto del pensiero di Montesquieu in Europa e la diffusione di una ostilità verso il dispotismo si veda F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 103-106).

Da questo equivoco strutturale ne conseguono ulteriori questioni. La caratteristica sui generis dei trattati comunitari, rende le istituzioni ad essi associate sia funzionali ai soli interessi particolari degli Stati, che necessarie ad affrontare le sfide globali secondo un interesse comune. Ormai con attori in gioco quali gli USA, la Cina, l'India e la Russia, risulta vitale gestire al livello europeo le politiche economiche (e non solo), in primis per la crescente globalizzazione dei mercati. Altresì i trattati non sono una costituzione e non hanno dato vita ad uno Stato, perciò le decisioni concordate in UE possono essere sentite come una espropriazione, in un certo grado, della sovranità nazionale, soprattutto quando cercano di contrastare quelle adottate in ambito nazionale. Sarebbe auspicabile, per diminuire il deficit democratico, cercare di cambiare le regole comunitarie, provare ad incentivare, seppur di nuovo in maniera più o meno elitaria, la prospettiva di un rafforzamento del PE o di una costituzione che definisca le prerogative di uno stato federale, ma le resistenze nazionali al livello parlamentare rimangono decisive e sconcertanti, mostrando anche una notevole resistenza dal basso.

Sia per le classi dirigenti che per i cittadini europei dunque è proprio il conflitto fra amministrazione politica sovranazionale e nazionale a conformarsi come l'ostacolo principale per democratizzare l'UE. Probabilmente pensare il deficit democratico solo in questi termini, cioè di una semplice mancanza di volontà a formulare nuove regole, potrebbe far perdere di vista una condizione che è necessaria, a mio avviso, a rendere efficace proprio quella volontà: la formazione di una *società europea*. Insomma per affrontare il problema del deficit democratico non si può ignorare il *deficit di legittimità*, ovvero ciò che lega gli uomini e le istituzioni nelle società. Ricorrendo all'esempio degli stati nazionali, sappiamo che è la condivisione di un insieme di significati, culture e valori omogenei, in netto contrasto con la pluralità e l'eterogeneità che li precedeva, a creare quella coesione necessaria per accettare e condividere le proprie istituzioni, nonché per modificarle o costruirne delle nuove.

Se prima non ci sarà una costruzione politica della società europea o una volontà di trovare dei valori e dei significati che possano rendere inefficaci i discorsi nazionali oggi prevalentemente usati per affrontare i problemi politici, allora non si potrà avere né più democrazia, né unità. Infatti la prima, nonostante permanga la "schizofrenia" sul pretendere di leggere le istituzioni comunitarie sotto la lente montesquieuiana verrebbe interpretata in parte come una minaccia, in quanto la salvaguardia della democrazia nazionale risulterebbe sempre più importante rispetto a quella da garantire sul piano europeo. Per la seconda, invece, secondo il sociologo Claus Offe, non se ne comprenderebbero e accetterebbero i guadagni a livello politico finché non si troveranno delle *ragioni politiche* vitali per incentivare i cittadini europei a muoversi verso una reale unità. Per Offe sarebbe indispensabile richiamarsi al valore della *liberazione* per unirsi, seguendo il modello della formazione degli stati nazionali, ma, al di là della sua opinione, risulta chiaro come l'unità, invocata da sola, non potrà muovere nulla; non si avrà una società europea e sarà difficile colmare quel deficit democratico che le istituzioni si portano dietro da decenni.