



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

CORSO DI LAUREA IN

SCIENZE POLITICHE, RELAZIONI INTERNAZIONALI E DIRITTI UMANI

TESI

DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE:

**RUOLO E LIMITI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEI PARTITI POLITICI
EUROPEI NELLA COMPENSAZIONE DEL DEFICIT DEMOCRATICO**

INTERNATIONAL DEMOCRACY:

**ROLE AND LIMITS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND EUROPEAN
POLITICAL PARTIES IN COMPENSATING FOR THE DEMOCRATIC DEFICIT**

RELATORE: MARCO MASCIA

LAURENDA: BEATRICE SCARPIERI

MATRICOLA N. 1234515

ANNO ACCADEMICO 2022-2023

<i>INDICE</i>	1
<i>ABSTRACT</i>	3
<i>INTRODUZIONE</i>	4
<i>Capitolo 1 – DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE</i>	
1.1 La definizione di democrazia	6
1.1.1 Teoria della democrazia di Giovanni Sartori	6
1.1.2 I principi della democrazia	8
1.1.3 Passaggio dalla democrazia statale a quella internazionale	10
1.2 La Democrazia internazionale secondo Antonio Papisca	13
1.2.1 Tre tipologie di democrazia internazionale	14
1.3 Obiettivo di democratizzazione internazionale	16
1.3.1 Lo smantellamento logica stato-centrica	17
1.3.2 Interstizi	21
1.3.3 Nuovo ordine internazionale democratico – NOID	24
1.4 Governance globale democratica	26
1.4.1 Organizzazioni internazionali: leva interna ed esterna	27
<i>Capitolo 2 – DEFICIT DEMOCRATICO E PARTITI POLITICI EUROPEI</i>	
2.1 La democrazia nell'Unione Europea	32
2.1.1 Parlamento europeo: le lezioni del 1979	34
2.1.2 Il Parlamento europeo come istituzione democratica	36
2.2 La democrazia rappresentativa	39
2.2.1 La rappresentanza politica	42
2.3 Che cos'è il deficit democratico?	45
2.3.1 Possibili cause del deficit democratico nell'Unione Europea	46
2.3.2 Tentativi di colmare il deficit: il Trattato di Lisbona	49
2.3.3 I partiti politici europei	50
2.3.4 Controllo di legittimità dei partiti politici europei	55
2.4 Rapporto tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo	58
2.4.1 I limiti del Parlamento europeo nella risoluzione del deficit democratico	60

Capitolo 3 – FUTURO DELLA DEMOCRAZIA EUROPEA

3.1 Futuro dei partiti politici europei	64
3.1.1 Sviluppo di un sistema partitico transnazionale	66
3.1.2 I partiti transnazionali europei – l’esempio di Volt	67
3.2 Proposta di riforma della legge elettorale dell’Unione Europea	71
3.2.1 Caratteristiche della riforma	73
3.2.2 Obiettivi della riforma	76
3.2.3 Transnazionalità della riforma	78
3.3 Futuro della democrazia europea	80
3.3.1 Iniziative di democrazia europea: la Conferenza sul futuro dell’Europa	83
<i>CONCLUSIONI</i>	86
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	88
<i>SITOGRAFIA</i>	90

ABSTRACT

Il presente lavoro nasce con l'obiettivo di riflettere intorno al concetto di democrazia e della sua applicazione in ambito internazionale, in particolare a livello europeo. Partendo dalla definizione tradizionale di democrazia, la parte iniziale dell'elaborato si sofferma, innanzitutto, sui principi fondamentali che la caratterizzano e sulla teoria di democrazia proposta da Giovanni Sartori. Per giungere ad una visione d'insieme l'analisi si amplia riportando gli studi di Antonio Papisca circa la sua concezione di democrazia internazionale in un'ottica del mutamento globale, ponendo come obiettivi la "democratizzazione internazionale" e la creazione di una "governance globale democratica". Da tali spunti si introduce il concetto centrale di tale tesi: il deficit democratico. Il capitolo centrale, infatti, si focalizza sull'identificazione del fenomeno del deficit democratico tramite la spiegazione della democrazia in seno all'Unione europea e del concetto di rappresentanza. Si articola poi nell'approfondimento circa il ruolo e i limiti, in tale ambito, di istituzioni europee quali Parlamento europeo e Partiti politici europei, soprattutto rispetto all'ingerenza di parlamenti e partiti nazionali. Nello scenario di un sistema politico europeo prego di malessere democratico, il capitolo finale intende occuparsi del futuro della democrazia in Europa: dal tentativo di sviluppo di un sistema partitico transnazionale alla proposta di riforma della legge elettorale europea.

INTRODUZIONE

Lo scopo di questa tesi di laurea è quello di analizzare, attraverso la cornice della democrazia internazionale, il fenomeno del deficit democratico in seno alle istituzioni europee e di elaborare, attraverso le riforme e le proposte europee, l'idea di una futura democrazia europea incentrata nella transnazionalità e nei valori paneuropei. In particolare è stato approfondito il ruolo del Parlamento europeo e dei partiti politici europei, non solo quali attori della democrazia europea, ma come risolutori o meno del deficit democratico presente nelle istituzioni europee.

Prima di sottolineare la struttura della seguente tesi, è mio interesse sottolineare le motivazioni che mi hanno spinto ad approfondire tale tema. Durante il mio percorso universitario ho scoperto un interesse particolare verso le relazioni internazionali e lo studio del sistema politico europeo: una realtà molto più vicina di quello che comunemente si pensa. Inoltre, attraverso lo studio e la documentazione, ho capito che la distanza che esiste tra i cittadini europei e le istituzioni che ci rappresentano a livello europeo è reale e che trova le proprie basi in un fenomeno preciso. L'obiettivo di questa tesi, infatti, non è solo quello di fornire i concetti di democrazia e di deficit democratico, ma di spiegarli ed inquadrarli in un'ottica di mutamento globale della struttura europea.

A tal fine è utile riportare l'articolazione della tesi, che si compone di tre capitoli principali e dei relativi sotto-capitoli.

Nel primo capitolo, come base della struttura articolata che seguirà, viene trattata la definizione "classica" di democrazia ed i relativi principi fondamentali, la teoria della democrazia del politologo e sociologo Giovanni Sartori e il passaggio cruciale ad una democrazia a livello internazionale. Oggetto della seconda parte del primo capitolo è l'analisi dello studio della democrazia internazionale del professore Antonio Papisca, e del suo fine ultimo: la democratizzazione internazionale attraverso la costituzione di un nuovo ordine internazionale democratico.

A seguire, nel secondo capitolo, risulta fondamentale approfondire lo sviluppo del Parlamento europeo quale istituzione democratica e rappresentativa. A tal fine viene analizzato il concetto di deficit democratico, le cause che lo alimentano e il ruolo del Parlamento stesso e dei partiti politici europei nella sua risoluzione. Si analizzano inoltre gli ostacoli e i limiti che questi due attori trovano: i governi e relativi partiti nazionali.

QQ

A concludere tale tesi, il terzo capitolo risulta essere il promotore del futuro della democrazia europea attraverso lo studio di idee e proposte di riforma. In particolare si evidenzia il possibile sviluppo di un sistema partitico transnazionale, alla cui base vi è lo sviluppo di partiti politici europei sempre più svincolati dall'interesse nazionale, la proposta di riforma di legge elettorale europea, secondo un'ottica transnazionale e paneuropea, e la Conferenza sul futuro dell'Europa, quale emblema di esercizio di democrazia attiva.

Infine, grazie a questo elaborato, ritengo sia stato possibile riunire e organizzare degli studi e degli autori fondamentali per lo studio della democrazia europea e per il suo sviluppo, i cui risultati saranno esposti nelle conclusioni finali della presente tesi.

CAPITOLO 1 – DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE

1.1 LA DEFINIZIONE DI DEMOCRAZIA

Questo lavoro prende forma dall'interesse riscosso dal tema della democrazia internazionale e della sua crisi di legittimità ma, per poter analizzare il problema con maggiore conoscenza e accuratezza, occorre tornare alle basi focalizzando l'attenzione iniziale sulla definizione di democrazia. La parola Democrazia ci viene insegnata fin da quando siamo piccoli. Ci insegnano, come prima cosa, che la parola deriva dal greco antico e si divide in *démos*, ovvero “popolo”, e *krátos*, “potere”; e che, etimologicamente, tutto ciò significa “governo del popolo”. Poi, definita la sua composizione, ci insegnano la definizione della stessa. La democrazia è infatti, per definizione: “la forma di governo in cui il potere risiede nel popolo, che esercita la sua sovranità attraverso istituti politici diversi, per mezzo di rappresentanze elettive, e che garantisce a ogni cittadino la partecipazione, su base di uguaglianza, all'esercizio del potere pubblico”¹.

Questo termine compare per la prima volta in Erodoto ma dal III secolo a.C. al XIX secolo l'accezione di quest'ultimo ha subito una lunga eclisse, arrivando anche ad essere considerata una parola negativa ai tempi di Aristotele. La democrazia, e libertà, dei moderni è dunque diversa da quella degli antichi. Il significato di democrazia si precisa anche in relazione a una serie di dicotomie tra: democrazia “classica” e democrazia “competitiva” (Schumpeter, 1954); tra democrazia “totalitaria” e democrazia “liberale” (Talmon, 1952); e tra democrazia “rappresentativa” e democrazia “diretta” (Bobbio, 1995)². Queste contrapposizioni sono utili e ci servono per mettere in evidenza le origini e le possibili articolazioni storiche della democrazia, ma soprattutto, ci fanno inquadrare la democrazia dei moderni come: rappresentativa, competitiva e liberale.

1.1.1 LA DEMOCRAZIA SECONDO GIOVANNI SARTORI

La democrazia moderna, che viene praticata ad oggi, non è più quella degli antichi. Da quanto detto sopra si comprende che il concetto di democrazia muta radicalmente con il

¹ *Definizione di democrazia*. Dizionario Treccani. <https://www.treccani.it/vocabolario/democrazia/>

² Cortona P. G. (2012). *Democrazia e democratizzazioni*. Atlante geopolitico. Dizionario Treccani. https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazie-e-democratizzazioni_%28Atlante-Geopolitico%29/

QQ

trascorrere dei secoli e si espande fino a livelli non politici. Sartori parla a tal proposito non più di democrazia ma liberal-democrazia, evidenziando tre aspetti della democrazia attuale: democrazia come principio di legittimità, democrazia come sistema politico e democrazia come ideale³.

Secondo Sartori la democrazia come principio di legittimità è l'unico elemento continuativo tra la realtà della Grecia antica e la realtà del XX secolo. Con la legittimità democratica si postula che il potere derivi dal popolo e si fondi su un consenso verificato dei cittadini. Il potere è quindi legittimato da elezioni periodiche e libere, non accettando auto-investiture o che derivi dalla forza. Definisce così che la titolarità del potere appartiene al popolo, mentre il problema sorge nell'esercizio di quest'ultimo. L'esercizio del potere, congiuntamente alla sua titolarità, rimane solido e intatto fino a che l'esperienza democratica si applica a una collettività concreta di persone che interagiscono faccia a faccia. Solo così si ha davvero un autogoverno. Sartori si pone dunque la domanda: "Se e quando il popolo diventa di decine o centinaia di milioni di persone, quale autogoverno ne può risultare?". A tale questione, negli anni sessanta, ci fu il rilancio della formula della "democrazia partecipativa". Il cittadino diventa quindi partecipante, definendosi come colui che esercita per sé stesso, per la quota che gli spetta, il potere di cui è titolare⁴. Ne deriva che la democrazia moderna non può che essere una democrazia rappresentativa che scardina la titolarità dall'esercizio del potere, per poi riavvicinarli tramite meccanismi rappresentativi.

Per ultimare l'analisi della sua visione di democrazia, Sartori conclude affermando che la democrazia "come è" non è la democrazia come "dovrebbe essere". Distingue, quindi, una democrazia in senso descrittivo da una in senso prescrittivo e afferma che l'elemento costitutivo di quest'ultima è: l'ideale. Si pone dunque il problema di come convertire un "dover essere" in "essere". La risposta che viene data, più negativa di quanto sperato, è che un ideale per rimanere tale non deve essere realizzato. Oltre a non dover essere realizzato non può essere realizzato: in nessun caso la democrazia così com'è coincide o coinciderà mai con la democrazia per come vorremmo che fosse.

³ Sartori G. (1992). *Democrazia*. Enciclopedia delle scienze sociali. Dizionario Treccani. [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/)

⁴ Ibidem.

QQ

Si giunge, con la fine di questa analisi, alla formulazione del concetto di democrazia secondo Sartori che contempla sia l'aspetto normativo che quello empirico. I processi democratici danno vita ad "una poliarchia aperta la cui competizione nel mercato attribuisce potere al popolo, specificatamente impone responsabilità degli eletti nei confronti dei loro elettori". Il termine "poliarchia"⁵, spiega Sartori, significa "potere di molti" ed è attraverso l'ideale, citato precedentemente, che viene spinta ad essere democrazia. Ribadisce inoltre che "sebbene il nome democrazia sia sbagliato, improprio, non significa che non sia quello che giovi mantenere e utilizzare"⁶.

Questa breve disamina sulla teoria della democrazia di Sartori ci ha permesso di dare uno sguardo più approfondito e diverso alla definizione e al concetto di democrazia, andando oltre la classica definizione da manuale.

1.1.2 I PRINCIPI DELLA DEMOCRAZIA

Analizzato il concetto e la definizione di democrazia, possiamo iniziare a capire di che elementi si compone. O meglio, quali sono i principi/ le basi la delineano. Questi principi di democrazia sono vari, sempre in espansione, e non trovano una sistemazione gerarchica precisa nel loro insieme. Utilizzando gli studi e le ricerche effettuate da Liberties⁷ (un'organizzazione che salvaguarda i diritti umani) possiamo stilare un elenco dei principali elementi caratterizzanti una democrazia:

1. Partecipazione dei cittadini;
2. Uguaglianza;
3. Responsabilità;
4. Trasparenza;
5. Tolleranza politica;
6. Sistema multipartitico;
7. Controllo sull'abuso di potere;

⁵ Bobbio N. (1987). *La democrazia realistica di Giovanni Sartori*. Centro di scienza politica Fondazione Feltrinelli.

⁶ Sartori G. (1992). *Democrazia*. Enciclopedia delle scienze sociali. Dizionario Treccani. [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/)

⁷ Day J. (2022). *14 principi di democrazia*. Liberties. <https://www.liberties.eu/it/stories/principi-di-democrazia/44151>

QQ

8. Libertà economica;
9. Carta dei diritti;
10. Diritti umani;
11. Elezioni libere ed eque;
12. Tribunali liberi;
13. Accettazione risultati delle elezioni;
14. Stato di diritto (rule of law);

Questi elementi, seppur tutti caratterizzanti una democrazia, alimentano una definizione di democrazia ideale frutto delle nostre speranze di un mondo migliore, dimenticando che l'obiettivo è definire un regime politico esistente nella realtà. Molti malintesi derivano dal "rischio di sovraccaricare" la definizione con aspetti normativi, attribuendo ai governi democratici compiti sempre più estesi, accrescendo le aspettative su quest'ultimi e creando sentimenti di frustrazione se questi impegni non vengono mantenuti.

Visto che la democrazia non è in grado di adempiere a tutti questi compiti dobbiamo smettere di considerare ogni carenza della democrazia in questi ambiti come un fallimento della democrazia come regime. Ne discende che l'adozione di una definizione "sostantiva" basata sul contenuto delle politiche ci porterebbe fuori strada. Il punto di partenza deve essere una definizione empirica e procedurale. A tal proposito per Joseph Schumpeter (1954) "il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare"⁸. Tale definizione permette di individuare alcuni requisiti empirici insostituibili della democrazia, per il quale l'assenza di anche uno solo dei seguenti caratteri significa che si è al di sotto della soglia minima di democrazia (Sartori 1987; Dahl 1971; Morlino 2003)⁹:

- Elezioni libere, competitive, ricorrenti e corrette;
- Suffragio universale maschile e femminile;
- Inclusione di tutte le cariche politiche nel processo democratico;

⁸ Cortona P. G. (2012). *Democrazia e democratizzazioni*. Atlante geopolitico. Dizionario Treccani. https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazie-e-democratizzazioni_%28Atlante-Geopolitico%29/

⁹ Ibidem.

QQ

- Diritto di partecipazione a tutti i membri della comunità politica in una logica inclusiva;
- Pluralismo partitico e competizione;
- Libertà di espressione, associazione, opposizione e rispetto diritti fondamentali della persona;
- Libertà e pluralismo delle fonti di informazione.

Questi principi riconducono il regime politico della democrazia moderna sul riconoscimento e garanzia delle libertà¹⁰ sotto tre aspetti fondamentali: la libertà civile (come facoltà del cittadino di fare scelte personali senza l'ingerenza dei pubblici poteri), la libertà politica (come diritto di partecipare direttamente o indirettamente alla formazione delle leggi) e la libertà sociale (come diritto all'esercizio dei diritti). Secondo Norberto Bobbio (2009) queste tre libertà sono l'espressione di una compiuta concezione della vita e della storia che gli uomini hanno creato nel corso dei secoli. Una democrazia ha ovviamente bisogno di istituzioni adatte ma non riesce a sopravvivere se queste istituzioni non vengono alimentate da saldi principi: "là dove i principi che hanno ispirato le istituzioni perdono vigore negli animi, anche le istituzioni decadono, diventano prima vuoti scheletri e rischiano poi, al primo urto, di finire in polvere" (Bobbio, 1958)¹¹.

1.1.3 PASSAGGIO DALLA DEMOCRAZIA STATUALE A QUELLA INTERNAZIONALE

Abbiamo parlato fino ad ora di democrazia con riferimento alla democrazia interna, ovvero quella statale, ponendo le basi per l'analisi della democrazia in senso internazionale. Per arrivare a questo concetto e per poter capire il passaggio da una dimensione all'altra occorre porsi delle domande, come innanzitutto: che cos'è la

¹⁰ Per specificazione diritti e libertà riconosciute e garantite: Dichiarazione Universale dei diritti umani. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf#:~:text=Articol o%2028%20Ogni%20individuo%20ha%20diritto%20ad%20un,il%20libero%20e%20pieno%20sviluppo%20della%20sua%20personalit%C3%A0

¹¹ Bobbio N. (1958). *I principi della democrazia*. Testo commentato da Zagrebelsky G. (2009). Gazzetta di Mantova. <https://gazzettadimantova.gelocal.it/mantova/cronaca/2011/10/21/news/i-principi-della-democrazia-norberto-bobbio-1958-1.1610381>

QQ

democrazia internazionale? Come si passa da una situazione di democrazia interna a una di tipo internazionale? Ma soprattutto, cosa ha spinto e permesso questo passaggio?

Fondamentalmente, la democrazia internazionale può essere considerata come la versione più estesa e che riesce a rispondere meglio ai bisogni della comunità politica, rispetto alla democrazia interna dei singoli stati. A partire dal dopo guerra e dalla fine del bipolarismo, nuovi meccanismi al di fuori degli stati nazionali si sono innescati o meglio si sono sviluppati. I processi a cui facciamo riferimento sono la globalizzazione, l'interdipendenza, il transnazionalismo, l'integrazione, ecc...: processi che hanno favorito la crescita di nuovi soggetti oltre agli stati e hanno favorito lo sviluppo di relazioni economiche, culturali, sociali. Prendendo in riferimento il fenomeno della globalizzazione, che nel suo aspetto più significativo interessa la sfera della politica, consiste nella contraddizione tra un mercato e una società civile che hanno assunto dimensioni globali e un sistema degli Stati che è rimasto nazionale. Facendo prevalere gli interessi generali su quelli privati, la globalizzazione sottopone le strutture degli Stati a una forte tensione e le spinge ad adeguare le loro dimensioni alle nuove esigenze poste in essere. Il processo di globalizzazione si distingue dai processi di interdipendenza e internazionalizzazione, in quanto ha una natura diversa. Non si basa nel "semplice" incremento quantitativo delle relazioni e degli scambi a livello mondiale, ma consiste in un cambiamento qualitativo con radici nella rivoluzione scientifica e che ha lo scopo di creare, accanto alla società e ai mercati nazionali, una società e un mercato globali. La globalizzazione è un processo che sfugge al controllo degli stati, ne limita la capacità di azione e incide sui caratteri essenziali della loro struttura e delle loro funzioni. La mancanza, però, di un ordine giuridico e politico internazionale capace di affrontare i temi di un tale processo ha prodotto degli effetti riconducibili in tre categorie:

1. Emergere di problemi di una grandezza tale che non possono trovare soluzione sul piano nazionale. Le grandi questioni quali sicurezza, povertà, mercato globale hanno assunto dimensioni globali che gli stati da soli non sono in grado di far fronte, giungendo all'esaurimento del modello che rappresenta la politica mondiale imperniata sulla centralità dello Stato sovrano;
2. Formazione di attori non statali globali quali imprese e banche multinazionali, organizzazioni non governative, organizzazioni criminali e terroristiche internazionali la cui azione sfugge al controllo degli stati. Si scava una divisione

sempre più accentuata tra gli stati, rimasti nazionali, e le sfide della società civile, che hanno assunto dimensioni globali;

3. I cittadini hanno la sensazione che le decisioni più importanti siano emigrate dalle istituzioni che controllano, poiché la democrazia si ferma ai confini con gli stati, determinando una crisi di consenso verso le istituzioni politiche e di legittimità dei poteri.

Da questa breve analisi ne consegue che i due postulati su cui si basa la scienza politica tradizionale, la subordinazione della società civile allo stato e la centralità dello stato sovrano nelle relazioni internazionali, vengono spezzati dai nuovi meccanismi in atto. L'obiettivo a cui si vuole puntare è la costruzione di istituzioni sovranazionali o internazionali, permettendo di redistribuire il potere verso nuovi livelli di governo¹² e costituendo un imperativo essenziale per restituire alla democrazia il potere di decidere su questioni determinanti per il futuro dei popoli. L'unica obiezione ammissibile a chi parla di democrazia internazionale pertiene al fatto che non esiste ancora un continuum organico tra il livello politico internazionale e i vari livelli interni, come invece avviene tra lo stato e i livelli locali. Non è dunque possibile l'esercizio, direttamente sul piano internazionale, di ruoli politici ad opera di soggetti quali persone, gruppi associativi, popoli che sono titolari di diritti e libertà democratiche all'interno dei singoli stati membri. Antonio Papisca risponde a questa obiezione evidenziando che il rapporto fra sistema internazionale e sistemi interni non è come quello fra livello nazione e livelli interni, in quanto i nuovi attori internazionali con ruoli politicamente significativi agiscono dentro e fuori i sistemi politici nazionali. L'obiettivo a cui tendono è il trasferimento a livello della politica internazionale di valori, principi e obiettivi rinvenibili nei sistemi interni, creando dei "percorsi di continuità"¹³ tra i due livelli.

¹² Spiegazione del concetto di governance multi-livello e sfide ad esso collegate. Piattoni S. (2005). *La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*. Rivista italiana di scienza politica, fascicolo 3. Il Mulino.

¹³ Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli, p. 63.

1.2 LA DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE SECONDO ANTONIO PAPISCA

Avendo parlato fino ad ora di democrazia e del suo mutamento dalla sfera interna a quella internazionale, risulta doveroso porre l'attenzione su cosa si intende per democrazia internazionale. Essendo un tema, ma soprattutto un concetto, mutevole e con varie accezioni propongo la sua analisi sotto le linee guida di Antonio Papisca. Come detto precedentemente la democrazia come la intendiamo è orientata a una logica stato-centrica: si ha sempre lo stato-nazione come sistema di riferimento, ovvero si assume che la dimensione geo-politica della democrazia nazionale e che i confini dello stato rappresentino delle "Colonne d'Ercole"¹⁴, dei capisaldi. La critica alla democrazia interstatale che ne scaturisce è dovuta al fatto che, nell'era contemporanea, gli attori nel panorama internazionale non sono più solo gli stati. Esistono nuovi soggetti, diversi da quest'ultimi, che agiscono sia all'interno dello stato sia esternamente, con ruoli politicamente significativi che rispondono a una domanda di nuovo ordine economico internazionale. Alla concezione classica politico-diplomatica della democrazia si "oppono" una democrazia internazionale "intesa nell'accezione propria, forte di partecipazione politica popolare ai processi decisionali di politica internazionale". Si giunge quindi a una netta distinzione da quella che può essere definita come politica estera.

Papisca, riprendendo la definizione di democrazia, la interpreta a sua volta in chiave internazionale. Se, come visto precedentemente, la democrazia è governo di popolo allora la "democrazia internazionale è governo internazionale di popolo internazionale"¹⁵. Intende sottolineare che le sue caratteristiche quali la partecipazione, il controllo e l'autogestione, che sono assicurati da strutture sociali popolari, operano anche sul piano internazionale in maniera autonoma e distinta dagli stati. La definizione di "popolo internazionale" però non vi può essere, in quanto non esiste ancora un popolo internazionale con una propria identità. Si parla a tal proposito di "sociale internazionale" quale una realtà di soggetti che prefigura ciò che sta emergendo come "famiglia umana"¹⁶ e che si esprime in strutture transnazionali portatrici di valori, esigenze e obiettivi comuni

¹⁴ Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Approfondimento del concetto "famiglia umana" di Antonio Papisca. *Diritto, dignità, pace*. Giornata di studi in memoria di Antonio Papisca. Quadrimestrale di civiltà e cultura europea. SUDEUROPA (2017).

QQ

alle persone umane, indipendentemente dall'appartenenza a una nazione: gli interessi popolari internazionali.

Continuando su questo filo conduttore, Papisca, afferma che “la democrazia internazionale libera la soggettualità umana nel sistema dei rapporti politici planetari”¹⁷. Libera e dà la possibilità ai soggetti umani di attivarsi in ruoli “umani” all'interno di un sistema che, tutt'ora, è monopolizzato da come lui le chiama “entità super-umane”. Tutto ciò significa fare un enorme balzo in avanti e porre le premesse strutturali perché anche in questo sistema internazionale assumano importanza valori come la solidarietà, la dignità umana, la giustizia sociale e la vita umana in quanto tale. Questa analisi cerca di togliere dal centro gli stati sovrani, visti come soggetti unici ed esclusivi dell'ordinamento giuridico internazionale, e sposta l'attenzione dai “governanti”. Parlare di democrazia internazionale significa, come prima cosa, parlare di “governati” e delle loro esigenze. Si arriva dunque a contrapporre “l'umanità alla macchinarietà, umanità a super-umanità, responsabilità a irresponsabilità e valori a disvalori”¹⁸.

1.2.1 TRE TIPOLOGIE DI DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE

Dopo aver analizzato come Antonio Papisca interpreta la democrazia internazionale e dopo aver approfondito la democrazia interna, occorre proseguire l'analisi da lui proposta. Papisca, partendo dal concetto di democrazia internazionale, presuppone che vi siano altre tipologie di democrazie. Nei suoi elaborati introduce il concetto di “democrazia transnazionale”. Definita come “un'altra specie di democrazia”, questa ha un referente distintivo che è funzionale e non territoriale: si interessa, infatti, ai processi decisionali interni alle strutture associative non governative. Questi si esplicano nella partecipazione, nel controllo e nella propositività degli associati nei riguardi del funzionamento delle loro funzioni organizzate. La democrazia transnazionale però pone anch'essa una serie di questioni e anch'essa attende di essere capita e soprattutto realizzata. Ne deriva una visione tripartita della democrazia internazionale¹⁹ in cui prende

¹⁷ Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ivi, p. 68-69.

QQ

in considerazione la democrazia internazionale in tre sue accezioni: nell'accezione statualistica, in senso proprio e nella sfera transnazionale.

Partendo dall'analisi di questa tripartizione, Papisca ammette che l'uso della parola "democrazia statualistica" ha un significato improprio e scorretto. Si corregge chiamandola prima "democrazia interstatuale" e poi, a suo dire in modo ancora più corretto, "sovrana eguaglianza degli stati". Infatti, con democrazia internazionale statualistica si intende quel principio di "partecipazione egualitaria di tutti gli stati sovrani ai processi decisionali degli organi intergovernativi". Passa poi alla democrazia internazionale in senso proprio, analizzata precedentemente, definendola come "la partecipazione di individui e di strutture associative non governative direttamente ai processi decisionali di politica internazionale". Per ultima, sicuramente non per importanza, Papisca mette la democrazia internazionale interna nella sfera del transnazionalismo organizzato. Parlando più brevemente di "democrazia transnazionale" viene intesa come "la partecipazione di individui, gruppi, sezioni ai processi decisionali che si attuano in seno alle organizzazioni internazionali non governative"²⁰.

²⁰ Approfondimento delle tre tipologie di democrazia internazionale secondo Antonio Papisca in Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli. e in *Diritto, dignità, pace*. Giornata di studi in memoria di Antonio Papisca. Quadrimestrale di civiltà e cultura europea. SUDEUROPA (2017).

1.3 OBIETTIVO DI DEMOCRATIZZAZIONE INTERNAZIONALE

Come abbiamo visto in precedenza la democrazia internazionale è un importante caposaldo per lo sviluppo della democrazia in quanto tale. A tal proposito c'è l'idea secondo cui la democrazia internazionale possa essere utile, o addirittura necessaria, alla democrazia interna nel senso di "contribuire a renderla possibile ove non esiste e di potenziarla laddove esiste". Secondo la logica di Papisca non è, quindi, la democrazia interna che si pone come premessa per quella internazionale ma il contrario. L'ipotesi che viene avanzata è che la democrazia internazionale non sia un prodotto della "pace internazionale" ma, invece, essa sia lo strumento che assolve il ruolo di variabile indipendente rispetto alla pace. Viene chiamata, a tal proposito "via di pace" per indicare la sua condizione determinante di pace positiva. Ma cosa intende Papisca con la parola "pace"? Il valore e significato che viene dato a questa parola può essere ricondotto al concetto di "costruzione di un ordine internazionale democratico", o meglio "costruzione di un ordine di pace positiva"²¹. Pacificare e democratizzare diventano in questo modo sinonimi.

L'obiettivo della democrazia internazionale si svela essere la democratizzazione internazionale²², definibile come una dimensione del processo di costruzione positiva. Questa dimensione (o "strategia") è ipotizzata come "quella che è idonea ad investire tutti gli stati" nello stesso momento, nelle stesse sedi istituzionali in cui vi è stata cooperazione. La strategia non consiste nell'inventare un contesto in cui riunire tutti gli stati con regimi democratici e non, in quanto il contesto esiste già, ma si tratta di utilizzarlo quale "trappola da fare scattare nei confronti delle sovranità statuali" che utilizzano il diritto internazionale interstatuale per proteggersi, ma sono impreparate a cogliere ed affrontare le nuove sfide come quella della democrazia internazionale.

La reazione che Papisca si aspetta, da parte dei governi e delle diplomazie, è di un effetto-sorpresa e di una messa in imbarazzo degli stessi poiché l'obiettivo primario di questi ultimi è l'immagine esterna dei rispettivi stati sovrani. Successivamente vi si potranno aspettare due reazioni: la prima da parte di quelli che appoggiano, almeno verbalmente,

²¹ Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli, p. 16.

²² Ivi, p.87.

QQ

consistente nell'inizio di discussioni e la seconda da parte di quelli che negano a priori per paura degli effetti del movimento all'interno dei sistemi politici nazionali. Queste ipotesi schematiche risultano però poco fondate considerando la crescente interdipendenza globale, che si basa principalmente sulla cooperazione internazionale e che si sta specificando normativamente all'interno in atti giuridici internazionali.

1.3.1 LO SMANTELLAMENTO DELLA LOGICA STATO-CENTRICA

Come mai deve ancora realizzarsi una democratizzazione a livello internazionale? Cosa, o chi, limita lo sviluppo di un sistema internazionale idoneo a subire l'inesco di cambiamenti in senso internazionale? Per arrivare a rispondere a queste domande dobbiamo fare un passo indietro e analizzare lo stato dello spazio politico e delle sue relazioni sia a livello nazionale che internazionale. Per far questo dobbiamo riprendere in mano le basi delle relazioni internazionali partendo dai suoi paradigmi. I paradigmi delle relazioni internazionali²³ sono due: il paradigma stato-centrico e il paradigma del mutamento globale; i quali fanno riferimento corrispettivamente al filone realista e al filone idealista.

La logica stato-centrica ha rappresentato, e forse rappresenta tutt'ora, il principale paradigma delle relazioni internazionali. Nonostante la sua presunta eclissi decretata da alcuni studiosi a partire dagli anni '80, il realismo è ancora al centro della comprensione degli affari internazionali e si ritiene essere ancora pieno di vita e utilità. Questo approccio risulta al suo interno solcato da profonde divisioni che riguardano punti di dottrina e questioni di metodo, ma possiamo comunque trarne degli assunti fondamentali. Il paradigma stato-centrico prevede:

- Centralità dello stato;
- Anarchia internazionale;
- Unitarietà e razionalità degli attori sociali;
- Politica di potenza ed interesse nazionale;
- Equilibrio di potenza e politica delle alleanze.

²³ Mascia M., Papisca A. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*. CEDAM.

QQ

In base a questi assunti possiamo affermare che il mondo, secondo il punto di vista realista, è anarchico, politicamente frammentato e senza un'autorità sopra ordinata agli stati-nazione; praticamente riconducibile al sistema di Westfalia dove ciascuno stato è superiore non recognoscens. Inoltre, alla base del realismo, sta un giudizio pessimista sulla natura umana (vedendo l'uomo come egoista e violento) e una concezione conflittualistica della politica riassumibile in un assunto. Questo assunto prevede che la realtà politica è in conflitto, il conflitto si governa con la forza e produce ordine attraverso l'instaurazione di gerarchia e comando. Citando uno dei primi precursori del realismo politico, secondo Hobbes "gli Stati vivono nella condizione di guerra perpetua e in procinto di battersi, con le frontiere fortificate e i cannoni puntati contro i vicini"²⁴.

L'assunto stato-centrico identifica gli Stati quali attori principali della politica internazionale: non viene negata l'esistenza di altri attori nel sistema internazionale, ma si ritiene che gli stati siano gli attori più importanti in quanto, all'occorrenza, hanno la capacità di cambiare le regole del gioco. A tal proposito l'assunto dell'anarchia internazionale poggia sull'idea secondo cui gli Stati, che sono unità politiche sovrane, operino in un contesto strutturalmente anarchico²⁵. Con il termine anarchico non intendiamo la sua accezione caotica, ma intendiamo l'assenza di un'autorità sovraordinata che monopolizzi l'uso della forza, alla quale potersi appellare per ottenere protezione e giustizia. La mancanza di un'autorità centralizzata che provveda a garantire l'ordine permette che l'arena internazionale rimanga vittima della legge della forza. Gli Stati agiranno di conseguenza, cercando di preservare e in caso incrementare le loro risorse di potenza, ovvero quelle militari, basando le gerarchie a livello internazionale in termini di potenza militare. Da qui possiamo estrarre la centralità del realismo: lotta per il potere e politica di potenza (power politics), che di per sé non sarebbe una politica votata alla violenza ma sarebbe votata in via esclusiva al perseguimento dell'interesse nazionale. I tentativi degli Stati di provvedere autonomamente alle proprie esigenze di sicurezza producono una crescente insicurezza per gli altri, poiché ognuno interpreta le proprie misure come difensive e le misure degli altri come potenzialmente minacciose. Si innesca così il cosiddetto dilemma della sicurezza: un meccanismo a spirale di

²⁴ Concetto di "guerra contro tutti" usato da Thomas Hobbes già a partire dal 1642, riutilizzato poi anche da Karl Marx.

²⁵ Mascia M., Papisca A. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*. CEDAM.

QQ

competizione fatta di sfiducia reciproca, paura, sospetto e insicurezza. Di qui possiamo cogliere un altro concetto chiave della teoria realista ossia l'equilibrio di potenza (balance of power): situazione in cui vi è una distribuzione approssimativamente uguale della potenza tra gli attori in campo. Questo concetto, però, può essere utilizzato nell'accezione di meccanismo regolatore della politica internazionale indicando la tendenza, da parte degli Stati che si sentono minacciati dalla crescita della potenza di uno Stato che cerca di conquistare una posizione egemonica nel sistema internazionale, a intraprendere un'azione di balancing volta a riequilibrare i rapporti di forza. A differenza dell'approccio equilibrio di potenza, gli studi sull'egemonia descrivono la politica internazionale come "una successione di ordini che vengono imposti al mondo dalla potenza egemone di turno" (Parsi 2007)²⁶. Da questa affermazione possiamo trarne un assunto: quanto più il potere è concentrato nella potenza egemone tanto più stabile è il sistema internazionale; il momento più alto di instabilità si verifica con il declino della potenza egemone e l'inizio di una fase di disordine segnata dalla lotta tra gli stati sfidanti.

Avendo analizzato gli assunti principali della teoria realista possiamo ora passare alle critiche verso questo approccio. Nello specifico le criticità sorgono dal fatto che il realismo:

- Riduce tutto all'interesse nazionale e alla sua difesa;
- Rifiuta il pluralismo soggettuale internazionale;
- Il diritto internazionale è funzionale alla power politics;
- Non prende minimamente in considerazione l'interdipendenza planetaria;
- Strumentalizza gli organismi internazionali.

Riprendendo le critiche sopra citate possiamo tranquillamente affermare che il paradigma realista ha difficoltà a trattare in maniera persuasiva questioni importanti e ormai attuali. Nella società globalizzata di oggi il paradigma realista, fortemente caratterizzato dalla sua visione stato-centrica, risulta molto in difficoltà a causa sia della crescita impetuosa degli attori non statuali sia del progressivo declino dello Stato-nazione. Inoltre, gli stati hanno sempre più paura ad attribuire importanza alle istituzioni internazionali concedendo loro un pezzo di sovranità e di libertà d'azione. Ma allora come viene spiegato l'impegno da

²⁶ Mascia M., Papisca A. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*. CEDAM.

QQ

parte dei paesi dell'Europa occidentale nella costruzione dell'Unione Europea? Prima di poter dare una risposta completa a questa complessa domanda dobbiamo però dire che si sta avendo un graduale passaggio da questa logica a un approccio di mutamento globale, in un'ottica umano-centrica.

Il paradigma del mutamento globale²⁷ appartiene al filone idealista della seconda metà del '900, prendendo in considerazione l'approccio cosmopolita proposto da Kant. Possiamo citare due dei maggiori esponenti della scuola inglese di relazioni internazionali: Zimmern e Webster. Zimmern dice che "l'interdipendenza è la norma della vita moderna, dove prima c'era un rudimentale ed embrionale insieme di relazioni, oggi c'è un apparato altamente sviluppato comparabile al sistema nervoso del corpo umano". Webster dice invece che alla disciplina delle relazioni internazionali è assegnato un compito prevalentemente descrittivo, ovvero deve essere inteso a "promuovere la pace tra nazioni e modellare una società globale sulla base di genuini valori umani". Il paradigma del mutamento globale si ispira al paradigma della global society²⁸ e prevede come assunto di base che la pace e la sicurezza siano collegate ai diritti umani, all'equilibrio ecologico e allo sviluppo sostenibile. Gli elementi di una tale logica umano-centrica sono riconducibili a circostanze, processi e attori del mutamento strutturale che persistono a domandare un nuovo ordine internazionale. Bisogna innanzitutto riconoscere processi quali:

- L'interdipendenza planetaria, come processo strutturale irreversibile, che abbia impatto su processi decisionali e capacità di rendimento;
- I rapporti transnazionali, prevedendo nuovi attori portatori di valori e interessi diversi da quelli degli stati;
- Riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani, imponendo la rifinalizzazione di comportamenti e politiche a tutti i livelli di governance.

Bisogna arrivare allo smantellamento della logica stato-centrica puntando ad un'inversione di logica del sistema internazionale in direzione del mutamento globale²⁹.

²⁷ Mascia M., Papisca A. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*. CEDAM.

²⁸ Riferimento a global civil society in Mascia M. (2010). *Il transnazionalismo organizzato a fini di promozione umana*. Dossier: La società civile globale per la promozione umana. Centro diritti umani.

²⁹ Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli, p. 16.

QQ

Dobbiamo uscire dallo stato di natura della logica hobbesiana a quella irenica e solidaristica del diritto internazionale dei diritti umani.

1.3.2 INTERSTIZI

Dopo aver approfondito il passaggio fondamentale dalla logica di tipo stato-centrica a quella del mutamento globale, possiamo analizzare con più facilità e chiarezza la “rivoluzione internazionale non violenta” e, soprattutto, la “strategia dell’incuneamento interstiziale” esposte da Papisca. Innanzitutto la rivoluzione internazionale non violenta è finalizzata alla panumanizzazione del sistema politico internazionale, a cui si può arrivare tramite due processi: la democratizzazione delle istituzioni politiche internazionali e l’azione di un Nuovo ordine internazionale democratico³⁰. Facendo riferimento al primo processo possiamo sottolineare che la democratizzazione delle istituzioni politiche internazionali parte proprio da quelle istituzioni che dimostrano una maggiore capacità o “disponibilità” a recepire azioni e metodi poste in essere dagli attori non governativi del mutamento. Questa è la strategia dell’incuneamento interstiziale, che parte dalla constatazione che il sistema internazionale presenta delle occasioni per l’avvio di processi di mutamento, anche a livello strutturale. Il passo iniziale che devono compiere gli attori del mutamento consiste nell’identificare i punti su cui intervenire all’interno della rete delle relazioni interstatuali. Successivamente alla fase d’identificazione, si tratta di ideare e costruire forme di intervento che avranno come obiettivo quello di “dilatare gli interstizi” e “costruire sulle loro potenzialità di partenza”.

Ma che cos’è un interstizio? Con il termine interstizio si intende quella circostanza idonea al mutamento, o meglio possono essere definiti come le potenzialità delle istituzioni internazionali idonee ad attivare o favorire processi del mutamento. L’interstizio per Papisca, data la sua idoneità a recepire istanza di mutamento indirizzate al sistema, costituisce un’anomalia, una devianza rispetto all’identità complessiva del sistema, presentandosi come una marginalità. La capacità degli attori del mutamento sta nel cogliere e approfittare di questa marginalità per far emergere la contraddizione tra la sua logica innovativa e la logica conservatrice tipica del sistema interstatale; con l’obiettivo

³⁰ Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli, p. 87.

QQ

di far crescere la propria influenza e il proprio status come attori “nuovi” internazionali. Gli interstizi così definiti sembrano concetti senza una base reale, ma non è così. Gli interstizi non sono solo categorie analitiche ma costituiscono evidenza empirica che, se conosciuta, può crescere ed essere utilizzata per il mutamento della logica stato-centrica del sistema politico internazionale.

Tentiamo ora, ripercorrendo la tipologizzazione proposta da Papisca, di distinguerli in categorie. Vi si possono dividere in macro-aree fondamentali: interstizi “legittimazione di status”, interstizi “embrioni di sopranazionalità” e interstizi “embrioni di democrazia internazionale”³¹.

Partendo dall’interstizio “legittimazione di status”, questo si presta al potenziamento dell’identità degli attori del mutamento ponendo l’accento sul Diritto internazionale dei diritti umani e sullo status consultivo delle ONG. Per Papisca questo interstizio, positivamente giuridicamente a livello internazionale i diritti umani, è il più importante. La sua importanza è data dal fatto che quest’ultimo sancisce il riconoscimento della sovranità dei “membri della famiglia umana” su scala planetaria e fa sorgere, in capo a tutti i titolari di tali diritti, la legittimità a chiedere ed agire per l’allestimento di un ordine sociale e internazionale. Questo “ordine” viene previsto e sottolineato dall’art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani che enuncia testualmente che “Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati”³², legittimando gli individui, i gruppi e le ONG ad esercitare ruoli politici all’interno e all’esterno dei sistemi nazionali di appartenenza affinché l’ordine interno ed internazionale abbiano strutture in grado di assicurare il rispetto dei diritti umani. L’obiettivo non può che non essere la costruzione di un nuovo ordine internazionale più umano e più democratico. Oltre a porre l’accento sulla positivizzazione giuridica dei diritti umani, l’interstizio legittimazione di status comprende lo status consultivo delle organizzazioni internazionali non governative presso le organizzazioni internazionali intergovernative. Lo status consultivo deve intendersi come una “forma di riconoscimento e di legalizzazione formale del

³¹ Per approfondimento descrizione Interstizi: Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli, p. 90-132.

³² Per specificazione diritti e libertà riconosciute e garantite: Dichiarazione Universale dei diritti umani. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf#:~:text=Articol%2028%20Ogni%20individuo%20ha%20diritto%20ad%20un,il%20libero%20e%20pieno%20sviluppo%20della%20sua%20personalit%C3%A0

QQ

transnazionalismo organizzato” attestando il fatto che determinate ONG sono ritenute idonee a svolgere ruoli internazionali importanti per l’ambito operativo di alcune OIG. Viene quindi riconosciuta una soggettività internazionale funzionale con un forte rilievo politico. Lo status consultivo è quindi, per le ONG, lo strumento formale più importante che le legittima ad esercitare capacità e ruoli politici a livello di politica internazionale e le permette di interagire con una varietà di attori quali gli stati, le OIG e le altre ONG. Una delle più importanti funzioni, se non la principale, che lo status consultivo le permette di esercitare è quella di aggregazione della domanda politica avvalorando la tesi che lo status consultivo abbia la finalità di democratizzare la struttura e i processi decisionali delle OIG.

Riprendendo la classificazione degli interstizi possiamo ora andare avanti con l’interstizio “embrione di sopranazionalità” intendendo quelle “possibilità di intervento, al fine di mutamento strutturale, offerte sia dalla particolare procedura dei processi decisionali delle istituzioni internazionali sia dalla particolare natura degli stessi organi decisionali”. Per poter proseguire l’analisi di tale interstizio dobbiamo prima però capire cosa intendiamo quando parliamo di sopranazionalità. Brevemente possiamo distinguere una accezione ristretta e una lata di sopranazionalità, ricordando comunque che si ha riguardo all’efficacia degli atti deliberativi in sede internazionale ovvero al tipo di impatto che essi hanno sui destinatari. Nell’accezione ristretta è sopranazionale l’atto che vincola i governi degli stati coinvolti e, direttamente anche, i soggetti interni agli stati stessi senza bisogno di intermediazioni da parte degli organi interni agli stati. Nell’accezione ampia, invece, viene inteso sopranazionale l’atto di un organismo internazionale che vincoli effettivamente i governi degli stati. La sopranazionalità può anche essere intesa in riferimento agli organi decisionali in quanto tali, stando ad indicare che le persone che compongono tali organi devono agire in piena indipendenza dai rispettivi governi di appartenenza. Un esempio è costituito dai Comitati, i cui membri, essendo “organi di individui”, devono agire sulla base della loro competenza tecnica e non in quanto rappresentanti degli stati, agendo in piena indipendenza dagli stati di appartenenza. I Comitati, che hanno il compito di monitorare l’implementazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani, rientrano quindi nella categoria della sopranazionalità e si rendono più aperti alle istanze del mutamento internazionale.

Ultimando l'elenco degli interstizi troviamo l'interstizio "embrione di democrazia internazionale. A tal proposito possiamo affermare che embrioni democrazia internazionale esistono già ma a livello regionale, mentre a livello globale troviamo solo delle tracce degli stessi. L'interstizio più ampio di democrazia internazionale consiste nelle fonti giuridiche dei Trattati istitutivi dell'attuale Unione Europea e, nello specifico, dell'aver previsto l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo a partire dal 1979. Con questa importante novità è stato permesso ai cittadini di travasare la legittimazione popolare fuori dalle frontiere dello stato e di promuovere loro stessi allo status di attori politici di un sistema più grande. Dopo questo grande passo in avanti però dobbiamo ricordare che non ve ne sono stati tanti altri, anzi vi è addirittura, tutt'oggi, la tendenza a tornare indietro e ad essere restii nella concessione di funzioni e poteri a queste istituzioni. Questo però sarà un argomento che riprenderò più da vicino più avanti, volendo ultimare ora con l'elencazione di alcuni interstizi di democrazia internazionale di secondo grado presenti a livello globale, quali: Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, l'Unione Interparlamentare Mondiale e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa³³.

Per Papisca, però, la strategia dell'incuneamento interstiziale non basta. La strategia dell'incuneamento interstiziale, che incide direttamente su una parte del sistema internazionale, è una condizione indispensabile ma non sufficiente alla modifica della sopra citata logica stato-centrica. Lo step successivo deve avvenire, come esamineremo subito dopo, con la costituzione di un Nuovo ordine internazionale democratico.

1.3.3 NUOVO ORDINE INTERNAZIONALE DEMOCRATICO – NOID

Come citato precedentemente l'azione di un Nuovo ordine internazionale democratico è il passo fondamentale del processo della rivoluzione non violenta democratica, che ha come scopo la panumanizzazione del sistema politico internazionale³⁴. Una domanda che può sorgere spontanea è: "perché l'incuneamento interstiziale non basta a cambiare la logica stato-centrica? Perché è necessaria la costruzione di un nuovo ordine

³³ Altri interstizi di democrazia internazionale approfonditi in Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli, da p. 132.

³⁴ Ivi, p. 138-150.

QQ

internazionale democratico?”. La risposta che viene data da Papisca riguarda, non le iniziative proposte dagli attori del mutamento, ma le risposte che verrebbero date a tali iniziative da parte di stati e organizzazioni intergovernative. Quello che si vuole sottolineare è che il sistema interstatale è ancora molto forte e che il transnazionalismo è ancora così subalterno all'interno del preesistente sistema che l'insieme delle tante azioni di incuneamento interstiziali non danno come risultato ordine internazionale. Occorre dunque cercare il modo per ricondurre e mantenere tutte le azioni di incuneamento interstiziale all'interno “della più ampia strategia per il Noid”. La “Costituente per il Noid” si avvale di conseguenza degli stessi attori del mutamento che conducono le azioni di incuneamento interstiziale, mantenendo la stessa soggettualità ma diversificando i ruoli. Potremmo definire la Costituente come quella struttura che definisce le grandi linee della rivoluzione non violenta definendone gli orientamenti generali, gli obiettivi e le linee guida, ma soprattutto assicurando “organicità, continuità ed efficacia” alle azioni interstiziali. Analizzata così la Costituente potrebbe risultare un mero pensatoio, un “think tank del transnazionalismo”, ma in realtà essa deve costituire un “foro” che ha la capacità, oltre di pensare e progettare, di esercitare pressione. La Costituente deve essere percepita dagli attori del mutamento come uno strumento che “fonda e potenzia” la loro azione, mentre dagli stati come strumento di legittimazione popolare internazionale. La funzione che le viene attribuita è anche quella di aggregare “consenso popolare transnazionale”, permettendo la legittimazione di strutture e azioni di mutamento e permettendo la contestazione di istituzioni conflittuali.

Quanto alla struttura della Costituente, questa deve essere considerata più come un processo che istituzione che però dovrà prevedere comunque degli elementi quali i soggetti costituenti, gli ordini del giorno, le proposte. L'elemento organizzativo risulta indispensabile per assicurare coordinamento e continuità all'attività della Costituente, ma risulta anche subordinato al “movimento costituente” che prevede una struttura aperta sia nella forma sia nella sostanza. Questo per dire che le uniche cose “certe” sono che l'impulso iniziale partirà da singole OI, ONG o movimenti, e che le aree di maggiore interesse per il sociale internazionale sono la promozione e tutela dei diritti umani, dalla cooperazione allo sviluppo, il disarmo, la difesa dell'ambiente, la condizione femminile, ecc. Altra cosa certa è che la Costituente non si potrà basare su fonti di diritti

QQ

internazionale in quanto quest'ultima ha l'obiettivo di porre in alternativa la fondazione di un nuovo diritto internazionale, che si può definire diritto panumano.

Papisca prosegue la sua analisi del Costituente Noid ipotizzando tre ordini di obiettivi da conseguire da essa stessa nel breve e medio periodo. Questi obiettivi principali sono: l'enunciazione di principi e la fissazione di norme, la costituzione di nuovi organismi internazionali e l'effettuazione di azioni anomiche che dimostrino con efficacia l'esistenza viva e vitale della Costituente³⁵. Gli ordini di obiettivi appena citati si giustificano nel ruolo principale della Costituente, ovvero la fondazione di un nuovo ordinamento che oltre ad essere etico è anche giuridico. L'assunto di partenza riguarda una valutazione di "ingiustizia sostanziale" nei confronti del diritto internazionale interstatale, ma soprattutto per il fatto che i rapporti internazionali non sono e non possono essere tutti e del tutto disciplinati da tale diritto. L'assunto della pluralità degli ordinamenti giuridici permetterà la creazione del diritto panumano e della sua legittimazione. Il diritto panumano³⁶ spetterà alle persone umane, alle loro formazioni sociali transnazionali e ai popoli in quanto soggetti internazionali distinti dagli stati di appartenenza, e dovrà valere nei rapporti transnazionali fra persone, popoli, associazioni intergovernative e stati. Si passerà così da una logica stato-centrica e una logica panumana, dando rilevanza all'inalienabilità dei diritti dell'umo rispetto alla salvaguardia della sovranità degli stati.

1.4 GOVERNANCE GLOBALE DEMOCRATICA

Abbiamo analizzato fino ad ora due dimensioni della democrazia: quella interna e quella internazionale; e il passaggio di potere da una all'altra. Abbiamo infine evidenziato, tramite le teorie di Antonio Papisca, quanto sia necessario un'inversione di logica e la creazione di un nuovo ordine democratico sulla spinta dei nuovi attori del mutamento. Quello che dobbiamo chiederci ora è: È davvero democratica la democrazia internazionale? Quali sono le leve interne ed esterne per raggiungere una democrazia globale? Quando parliamo di democrazia globale, o meglio di Governance globale

³⁵ Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli.

³⁶ Riferimento a "pace panumana" in Papisca A. (1995). *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*. Franco Angeli, p. 16.

QQ

democratica, possiamo fare riferimento a una definizione secondo cui la Governance globale “sono quelle politiche intraprese da attori nazionali e/o transnazionali volte ad affrontare problemi che interessano più di uno stato e/o dove non esiste un’ autorità politica definita in grado di affrontarli”³⁷. Si tratta di un modello teorico che vede l’accretere a livello transnazionale del rule-making e del problem-solving riguardo le questioni fondamentali del sistema internazionale tramite istituzioni che trascendono i confini statuali e che redistribuiscono il potere statale ad un livello sovranazionale. Sebbene la rilevanza della governance globale sia cresciuta in maniera esponenziale negli ultimi decenni e sia stata utilizzata in maniera efficace, questo non significa che siano stati soddisfatti i criteri di democraticità richiesti. Un punto importante da evidenziare è che non esiste una concezione univoca di governance globale e, sicuramente, la frammentazione dei teorici al riguardo non va verso una sua democratizzazione. Il problema su cui bisogna porre l’accento è che non tutte le procedure democratiche applicate all’interno degli stati possono essere estese su scala planetaria e che bisogna capire fino a che punto l’analogia interna sia valida per la democrazia fuori dai confini nazionali. Per farlo concentreremo la nostra analisi sulle Organizzazioni internazionali, in quanto sono la componente più trasparente della governance globale, e sulle relative leve interne ed esterne di democrazia.

1.4.1 ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: LEVA INTERNA ED ESTERNA

Le organizzazioni internazionali (OI) sono enti creati dagli Stati tramite accordi internazionali, dotati di un apparato istituzionale permanente e con il fine di realizzare scopi comuni attraverso lo svolgimento di attività unitarie. Dal punto di vista giuridico le organizzazioni internazionali presentano alcuni elementi comuni³⁸:

- I trattati istitutivi delle OI presentano caratteri diversi rispetto agli altri accordi internazionali in quanto danno vita a strutture istituzionali permanenti ed autonome, dotate di soggettività internazionale distinta da quella degli stati membri;

³⁷ Archibugi D., Cellini M. (2021). *Le leve interne ed esterne per raggiungere la democrazia globale*. Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVIII122020&id=5>

³⁸ Ibidem.

QQ

- L'attività unitaria posta in essere una volta costituito l'ente deve essere disciplinata da norme di diritto internazionale, e non da norme di diritto interno di uno degli stati membri. Inoltre le organizzazioni internazionali moderne prevedono la presenza di un ordinamento stabile e permanente attraverso il quale sono esplicitate le attività volte a realizzare i fini comuni agli stati.

Ma perché le OI sarebbero le istituzioni considerate più trasparenti della governance globale? Nonostante il potere, la legittimità e le risorse siano fornite dagli Stati membri le OI non sono dei meri "agenti" dei governi. Inoltre, incorporano in sé già alcuni valori e principi caratterizzanti la democrazia. Ad esempio:

- Sono basate su carte, convenzioni, trattati e altri atti pubblici che le vincola allo stato di diritto e al diritto internazionale;
- Hanno metodi giudiziari per affrontare le controversie;
- La maggior parte delle attività svolte sono trasparenti e i loro funzionari se ne assumono la responsabilità nei confronti degli stati membri e, indirettamente, nei confronti dei cittadini appartenenti a quest'ultimi.

Ma questi elementi sono sufficienti per considerare le OI come delle istituzioni democratiche?³⁹ Sicuramente sono più legittimate delle alternative, ma la risposta è no. Questi criteri sono altamente insufficienti se confrontati con i requisiti della teoria democratica in quanto non sarebbero sufficienti per qualificare alcuno stato come democratico. Robert Alan Dahl, politologo statunitense, a tal proposito ha contestato che le OI possano diventare istituzioni rappresentative indicando alcuni criteri fondamentali che qualificano la democrazia per dimostrare che nessuno di essi è pienamente applicato nelle OI. Questa teoria spinge ancora di più i magnani della democrazia a lavorare per riformarle. Il punto di partenza inizia con la scelta di concezione di democrazia che vogliamo utilizzare per la governance globale. Non è sufficiente replicare i modelli già noti espandendoli a livello globale ma, al contrario, occorre costruire una teoria della democrazia non centrata sullo stato e applicabile a una varietà di diversi contesti come quello delle organizzazioni internazionali. Prima di approfondire tale argomento,

³⁹Archibugi D., Cellini M. (2021). *Le leve interne ed esterne per raggiungere la democrazia globale*. Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVII122020&id=5>

evidenzio tramite l'utilizzo di una tabella (Tabella 1)⁴⁰ il nucleo della governance globale rappresentato dalle OI e come i principi democratici sono applicati o avrebbero potenziale di applicazione. Emerge quindi che tali principi possono ispirare una serie di azioni politiche necessarie per rendere le OI più trasparenti e rappresentative.

Tabella 1- Principi democratici e organizzazioni intergovernative:

Principi	Applicazione corrente nelle OI	Riforma democratica delle OI
Non violenza	Impegno degli Stati membri ad affrontare pacificamente i conflitti internazionali e ad usare la forza solo per l'autodifesa	Applicazione del principio di non violenza attraverso: i) giurisdizione obbligatoria del potere giudiziario internazionale; ii) responsabilità penale individuale per reati internazionali; iii) intervento umanitario per garantire la sicurezza dei popoli minacciati da genocidio e/o gravi violazioni dei diritti umani.
Controllo Politico	Controllo esercitato dai governi membri Pubblicità e trasparenza degli atti Norme e procedure codificate in trattati, alleanze, carte e statuti internazionali	Espansione del controllo politico attraverso un Parlamento mondiale, l'Unione interparlamentare o altre rappresentanze dei cittadini; Allargare la rappresentanza nelle OI con canali aperti alla società civile globale e alle sue ONG; Monitoraggio dei governi nazionali da parte di istituzioni cosmopolitiche.
Eguaglianza Politica	Uguaglianza formale degli stati Uguaglianza dei cittadini in termini di diritti sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo	Uguaglianza degli stati su base sostanziale piuttosto che formale; Uguaglianza politica tra i cittadini sulla base di un elenco minimo di diritti e doveri associati alla cittadinanza cosmopolita; Partecipazione diretta alla politica mondiale attraverso un Parlamento mondiale eletto.

Fonte: Archibugi (2009); Beetham (1999)

⁴⁰Archibugi D., Cellini M. (2021). *Le leve interne ed esterne per raggiungere la democrazia globale*. Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVIII122020&id=5>

QQ

L'aspetto che manca da capire è come ottenere una governance globale più democratica. Questo aspetto può essere analizzato sotto due aspetti: interno ed esterno. Parliamo dunque di leva interna quando vogliamo analizzare come il regime politico interno dei paesi membri può influenzare la possibilità di avere una democrazia più globale, e parliamo di leva esterna quando esploriamo come la partecipazione delle OI può promuovere e consolidare la democrazia all'interno degli stati.

Nello specifico quando parliamo di leva interna partiamo dall'ipotesi che il regime interno dei paesi ha un impatto molto importante sulla governance globale, con lo scopo di promuovere la sua democrazia. Se i regimi sono dominati da governi autoritari, qualsiasi forma di governance globale coinvolgerà solo le élite più ristrette al potere ma non riuscirà ad avviare la partecipazione dei cittadini e della società civile. Viceversa, se si è in presenza di regimi democratici questi possono consentire e facilitare una più ampia gamma di interconnessioni. Quando un regime è democratico i partiti politici, i sindacati e le organizzazioni della società civile sono in grado di sviluppare le proprie reti transnazionali, rappresentando un potente strumento per rendere la governance globale trasparente, responsabile, partecipativa e democratica. Possiamo dunque definire la leva interna come "il modo in cui i cambiamenti nel numero e nella qualità della democrazia all'interno degli stati influenzano la democratizzazione della governance globale". Questo livello interno, inoltre, può essere considerato sia nel suo aspetto descrittivo, sapendo quando e come i regimi democratici hanno contribuito alla democratizzazione della governance globale, sia nel suo aspetto prescrittivo, chiedendoci cosa si può fare per migliorarlo al fine di renderla più democratica. Un ovvio modo in cui ha operato la leva interna è stato con la nascita delle OI, dato che sono state generate per volere dei paesi democratici occidentali.

Fino ad ora abbiamo parlato delle OI in un'ottica di democratizzazione della governance globale, ma è importante chiederci se tali OI hanno effetti positivi anche sulla democratizzazione interna agli stati e, se sì, attraverso quali canali: si parla dunque di leva esterna. L'arena internazionale può influenzare sia i processi di transizione che di consolidamento democratico attraverso quattro principali metodi di influenza: "imposizione", "esempio", "socializzazione" e "condizionalità". A questi metodi dobbiamo però aggiungere un'altra funzione che le OI possono svolgere allo scopo di promuovere la democrazia all'interno degli stati: funzione di "controllo" dei processi di

QQ

transizione alla democrazia. Poniamo l'attenzione sulla funzione di controllo, che si ha quando le OI svolgono un ruolo diretto nel modo in cui la vita politica è organizzata e amministrata all'interno dei paesi. Una forma di controllo a bassa intensità può esserci quando viene chiesto alle OI di agire come garanti dell'equità del processo elettorale, ad esempio in paesi in cui non sono mai avvenute delle elezioni o dove i partiti politici tra loro in competizione nutrono una forte diffidenza l'uno dall'altro. Mentre altre forme di controllo possono includere il monitoraggio dei diritti umani.

Con questa breve disamina sulle OI e sulla loro funzione democratizzante abbiamo, in maniera sottile, messo in evidenza la presenza di due deficit democratici: quello interno e quello esterno⁴¹. Queste due dimensioni sono interconnesse e, in entrambi i casi, l'assenza di propri strumenti di rappresentanza limita la legittimità delle decisioni globali.

⁴¹Archibugi D., Cellini M. (2021). *Le leve interne ed esterne per raggiungere la democrazia globale*. Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVIII122020&id=5>

CAPITOLO 2 – DEFICIT DEMOCRATICO E PARTITI POLITICI EUROPEI

2.1 LA DEMOCRAZIA NELL'UNIONE EUROPEA

Dopo esserci soffermati sul concetto democrazia, e dopo averlo analizzato sotto gli occhi della democrazia internazionale e del mutamento globale, occorre porre l'attenzione a una realtà democratica che ci appartiene da vicino. Non si tratta della sopra citata democrazia interstatale ma parliamo della democrazia europea.

Per poter approfondire tale argomento dobbiamo porre innanzitutto la questione: “Cos'è l'Unione Europea?”. A grandi linee possiamo dire che l'Unione Europea (UE) è un'unione politica ed economica a carattere sovranazionale che comprende, attualmente, 27 Stati membri europei. Per arrivare a questo punto sono stati necessari decenni di negoziazioni e un lungo processo di integrazione. Nata precedentemente dalla fusione delle tre comunità europee (CECA, EURATOM e CEE), nel 1992 con il Trattato di Maastricht, e successivamente con l'eliminazione dei “tre pilastri”, nel 2009 con il Trattato di Lisbona, la prima chiamata Comunità Europea diventa ufficialmente Unione Europea. L'importanza della storia dell'integrazione europea e dei suoi relativi Trattati istitutivi verranno sicuramente ripresi e citati più avanti. Ora ci tengo a precisare, al fine di tornare nel discorso precedentemente accennato che, oltre ad essere un'unione di stati, l'Unione Europea è un vero e proprio sistema politico. Con sistema politico si intende un complesso organico di ruoli, processi interattivi, strutture e istituzioni operanti nei confronti di una comunità politica⁴². Riprendendo la definizione data da Easton (1953) quale “sistema di interazioni attraverso le quali si realizza l'assegnazione autoritativa di valori scarsi in una data società”, possiamo estrapolare tre assunti caratterizzanti: l'assegnazione di valori sociali, il carattere imperativo di tali assegnazioni e l'obbligatorietà che queste assegnazioni hanno nei confronti dell'intera società. Da questi presupposti non possiamo ricondurre, banalmente, l'UE alla semplice organizzazione internazionale ma dobbiamo sottolinearne la caratteristica di soggetto politico deviante. L'Unione trova racchiusi in sé sia caratteri della classica organizzazione internazionale sia caratteri della statualità⁴³.

⁴² Definizione e studio del sistema politico europeo in Mascia M. (2017). *Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie, istituzioni, attori*. Cacucci.

⁴³ Ibidem.

Tabella 2:

Caratteri dell'organizzazione internazionale	Caratteri della statualità
<ul style="list-style-type: none"> - Rilevanza dell'interesse nazionale nella presa delle decisioni; - Ruolo dominante nel processo decisionale delle istituzioni di matrice intergovernativa; - Insufficienza di risorse proprie; - Uso della forza militare è prerogativa degli Stati; - Ecc.. 	<ul style="list-style-type: none"> - Politica monetaria comune; - Cittadinanza europea; - Elezione dei membri del Parlamento; - Libera circolazione di merci, persone e capitali; - Bandiera europea; - Principio di supremazia del diritto comunitario sul diritto interno degli Stati membri; - Ecc..

La devianza del sistema politico dell'Unione Europea si riscontra anche nei confronti della struttura stato-centrica, di cui abbiamo già parlato nei paragrafi precedenti. Questa devianza è espressione di un'estensione della democrazia fuori e sopra i confini nazionali, legittimando e stimolando l'azione nel campo internazionale di attori territoriali sub-nazionali. L'utilità di tale devianza si vede nella sicurezza multidimensionale che da, quale "ciambella di salvataggio" per gli stati membri, e quale modello di statualità sostenibile⁴⁴. Tale modello parte dalla critica alla forma tradizionale di statualità: lo stato non è in grado di gestire in modo esclusivo la statualità e il potere di fare leggi viene distribuito dalla città all'ONU. La democrazia interna risulta essere insufficiente ad affrontare le nuove sfide globali a causa della ristrettezza di spazio in cui viene circoscritta (domestic jurisdiction). Ne consegue la spontanea dilatazione dello spazio costituzionale oltre il confine nazionale, accompagnato dal trasferimento di autorità dai singoli Stati alle Organizzazioni internazionali. L'approccio della statualità sostenibile consiste dunque nella capacità di adattamento (learning)⁴⁵ di uno stato verso i cambiamenti in atto, oltre i territori che ne definiscono i confini, aprendo la strada per l'instaurazione di un approccio di multilevel governance. Il fine ultimo risulta quindi essere la devoluzione e la distribuzione di funzioni e strutture di statualità democratiche lungo una scala che parte dalla città, prosegue per lo stato e giunge alle istituzioni sopranazionali.

⁴⁴ Mascia M. (2017). *Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie, istituzioni, attori*. Cacucci.

⁴⁵ Ibidem.

QQ

Alla fine di tali precisazioni possiamo quindi intendere la democrazia europea come la concessione di singole sovranità statuali verso un centro più esteso e sopranazionale.

2.1.1 PARLAMENTO EUROPEO: LE ELEZIONI DEL 1979

La domanda che sorge spontanea, dopo questa premessa sull'Unione europea, è: “Come e dove si esplica il principio democratico nell'Unione Europea?”. L'architettura istituzionale del sistema dell'Unione⁴⁶ fa perno su quattro poli decisionali, riprendendo come filo guida la separazione dei poteri:

- Parlamento europeo;
- Consiglio e Consiglio europeo;
- Commissione europea;
- Corte di giustizia.

Questo impianto istituzionale risponde a quella logica che si riassume nel cosiddetto “metodo comunitario”. Viene inteso quale insieme di regole e procedure secondo cui alle strutture sovranazionali (Commissione e Parlamento) è assegnato in via esclusiva il compito di dare impulso ai processi decisionali e di assicurare che le decisioni vengano poi implementate, mentre alle strutture intergovernative (Consiglio) spetta esprimere, tramite una procedura di voto a maggioranza e vincolante per i destinatari, la volontà dell'Unione. Compito di garantire la certezza del diritto comunitario spetta alla Corte di Giustizia. Questo quadro istituzionale, che a grandi linee riprende l'impostazione istituzionale dei sistemi nazionali, ha l'obiettivo di garantire l'operato democratico dell'Unione attraverso, ovviamente, la presenza di Trattati istitutivi che ne promuovono e limitano l'azione.

Ma non è sempre stato così. Questo quadro istituzionale è frutto di anni di modifiche e frutto di lotte per una maggiore integrazione europea. Il Parlamento europeo, oggi istituzione che maggiormente incarna i valori della democrazia, ha subito notevoli cambiamenti a partire dalla sua costituzione. Creato nel 1951, sotto il nome di Assemblea

⁴⁶ Approfondimento nel Titolo III, *Disposizioni relative alle istituzioni in Trattato sull'Unione europea*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

QQ

della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, fu l'istituzione europea con compiti consultivi ma senza quelli legislativi. Trasformata nel 1958 nell'Assemblea parlamentare europea, a seguito dei Trattati di Roma, l'unica modifica riguardava l'allargamento ai membri eletti, mentre nel 1962 si vede mutare il nome in "Parlamento europeo". Solo a partire dal 1976, con decisione del Consiglio dell'Unione europea, è stata decisa l'elezione a suffragio universale diretto dei parlamentari europei⁴⁷. Nel giugno del 1979 si ebbero le prime elezioni parlamentari a suffragio diretto, considerate le prime elezioni internazionali della storia. Tali elezioni per molto tempo furono il risultato più visibile del percorso di integrazione europea iniziato dopo la Seconda guerra mondiale. Queste assomigliavano parecchio a quelle che ancora oggi si tengono ogni cinque anni: ciascun paese eleggeva una quota fissa di europarlamentari che dovevano rappresentare tutti i cittadini europei e restavano in carica fino alla fine della legislatura. Agli elettori dell'epoca le prime elezioni furono presentate come una grande opportunità democratica, in quanto fino a quel momento i membri del Parlamento venivano scelti dai governi, e come un'inevitabile parte del processo di integrazione europea. Un video promotore delle elezioni, diffuso in Italia al tempo, spiegava come "i grandi problemi" del tempo non fossero limitati ai confini nazionali italiani ma fossero condivisi da tutti i paesi della comunità correlando l'idea che a problemi comuni si dovevano trovare delle soluzioni comuni. A questa visione positiva dell'evoluzione elettorale europea si contrapponeva la concezione che le elezioni venivano usate, riprendendo le parole scritte da John Palmer (storico corrispondente del Guardian alle istituzioni europee), come un "comodo sondaggio nazionale per interpretare il consenso riguardo a temi nazionali".

Da allora sono passati più di quarant'anni ma la concezione che si ha è cambiata? L'ostacolo della mancanza di una legge elettorale uniforme come fa percepire le elezioni? A queste domande si cercherà di dare una risposta alla fine di tale tesi (riferimento al Capitolo 3), lasciando spazio ora all'analisi della democrazia rappresentativa e del fenomeno di deficit democratico.

⁴⁷ Il Post. *Le prime elezioni europee, quarant'anni fa*. <https://www.ilpost.it/2019/06/07/prime-elezioni-europee-1979/>.

2.1.2 IL PARLAMENTO EUROPEO COME ISTITUZIONE DEMOCRATICA

Il Parlamento europeo risulta quindi essere l'unica istituzione dell'Unione eletta direttamente dai cittadini europei e contribuisce a garantire la legittimità democratica del diritto europeo⁴⁸. Composto da rappresentanti dei cittadini dell'Unione (parlamentari europei), eletti a suffragio universale diretto con mandato quinquennale, il loro ruolo è quello di garantire il funzionamento democratico delle istituzioni dell'UE e rappresentare gli interessi dei cittadini nel processo legislativo europeo. Oltre a conferire a tale istituzione la possibilità di elezione diretta, nel corso degli anni si è posti l'obiettivo di aumentarne anche i poteri. Attraverso una "strategia di democratizzazione" si è passati dall'attribuirgli un ruolo consultivo e di supervisione al definitivo conferimento di potere legislativo, portandolo a una situazione di equiparazione con il Consiglio.

Il Parlamento europeo si dota dunque di tre funzioni principali⁴⁹:

1. Attività legislativa:

- adotta la legislazione dell'UE;
- insieme al Consiglio sulla base di proposte della Commissione;
- decide sugli accordi internazionali;
- decide in merito agli allargamenti;
- rivede il programma di lavoro della Commissione e le chiede di presentare proposte legislative.

2. Attività di supervisione:

- controllo democratico su tutte le istituzioni dell'UE;
- elegge presidente della Commissione e approva la Commissione in quanto organo;
- esamina le petizioni dei cittadini;
- discute la politica monetaria con la Banca centrale europea;
- rivolge interrogazioni alla Commissione e al Consiglio;
- effettua monitoraggio elettorale.

3. Attività di bilancio:

⁴⁸ Per approfondimento circa poteri e procedure, organizzazione e funzionamento, democrazia e diritti umani, il Parlamento nel passato in <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it>.

⁴⁹ Tutto sul Parlamento europeo in <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it>.

QQ

- elabora bilancio dell'Unione insieme al Consiglio;
- approva il bilancio pluriennale.

Quello che ci occorre capire ora è: oltre al traguardo raggiunto con la sua elezione diretta e all'ampliamento dei poteri ad esso attribuiti, come si esplica la democraticità di tale istituzione?

Innanzitutto con “democraticità” facciamo riferimento a come un sistema o un metodo risponde e si rapporta ai principi democratici. In riferimento al Parlamento europeo abbiamo già accennato, nella lista delle sue aree di attività, che la sua funzione di controllo democratico rispetto alle istituzioni europee è garantito dalla sua partecipazione al processo decisionale, dalle sue competenze di controllo e di bilancio, dal suo coinvolgimento nella revisione dei trattati e dal suo diritto di intervenire dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tali competenze, sancite agli articoli 223-234 e 314 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁵⁰, garantiscono all'Unione la piena legittimazione democratica e assicurano ai cittadini europei la presenza dei propri eletti nella presa delle decisioni. A tal proposito occorre sottolineare come il Parlamento europeo viene composto e come i cittadini vengono rappresentati all'interno dello stesso. In base all'articolo 14, paragrafo 2 del Trattato sull'Unione europea⁵¹, il Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che ne stabilisce la composizione. L'articolo inoltre sancisce che la rappresentanza dei cittadini è garantita in modo “degressivamente proporzionale” e prevedendo una soglia minima di sei membri per Stato membro.

Il principio di rappresentanza degressivamente proporzionale⁵² prevede che i seggi vengano distribuiti in maniera che più uno Stato membro è popolato più ha diritto ad un numero elevato di seggi, ma al tempo stesso più uno Stato membro è popolato più il numero di abitanti che ogni suo deputato europeo rappresenta è elevato. Tale principio viene applicato in alternativa e per evitare l'applicazione del principio della rappresentanza direttamente proporzionale, in cui i seggi vengono suddivisi in modo da

⁵⁰ Documento 12016ME/TXT: versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

⁵¹ Ibidem.

⁵² Base giuridica: art. 14 del TUE. Riferimento in Parlamento europeo: organizzazione e funzionamento.

QQ

rispettare in maniera perfetta il rapporto esistente tra la popolazione totale dell'Unione europea e la popolazione di ogni suo Stato membro. Tale metodo viene scartato in quanto se si applicasse i grandi paesi otterrebbero più della maggioranza assoluta dei seggi al Parlamento europeo. Allo stesso tempo garantendo il principio della proporzionalità degressiva, nonostante si tenga in considerazione la dimensione della popolazione di ciascun paese, gli Stati più piccoli eleggono più deputati di quanti siano proporzionali alle loro popolazioni. Inoltre, poiché il numero di deputati che devono essere eletti da ciascun paese è emerso dai negoziati sul trattato, non esiste una formula precisa per la ripartizione dei seggi tra gli stati membri.

2.2 LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

L'accento alle istituzioni dell'Unione europea, con maggiore attenzione a quella del Parlamento europeo e delle sue elezioni del 1979, serve come punto di appoggio per poter inquadrare meglio la democrazia in tale sistema. La democrazia a cui faccio riferimento è quella rappresentativa⁵³. L'elezione diretta del Parlamento europeo è stato il primo passo per implementare tale forma democratica. Infatti, con democrazia partecipativa si fa riferimento a quella forma di governo che permette ai cittadini aventi diritto al voto di eleggere i propri rappresentanti. Il potere della popolazione diviene quindi non assoluto e subordinato all'ente legislativo, il quale viene investito di questo potere tramite un'elezione popolare.

Nel quadro europeo oltre ad essere un concetto che riusciamo ad estrapolare dall'evoluzione della storia dell'integrazione europea, è un concetto sancito giuridicamente. Tale principio trova la propria legittimazione giuridica nel Trattato sull'Unione Europea (o Trattato di Maastricht del 1992), nel Titolo II nelle Disposizioni relative ai principi democratici, all'articolo 10⁵⁴. Citando testualmente si afferma che: "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa; (i) i cittadini europei sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione europea, nel Parlamento europeo, (ii) i rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio europeo e nel Consiglio sono democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o ai loro cittadini, (iii) ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione europea, (iv) i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione europea". Inoltre, all'articolo successivo, ovvero l'articolo 11⁵⁵ sempre del Trattato sull'Unione Europea, si sottolinea che le istituzioni europee daranno ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e scambiare le loro opinioni, mantenendo un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile. Quello che viene aggiunto in seguito fa però riferimento alla possibilità data ai cittadini dell'Unione, rispettando una

⁵³ Riferimento alla democrazia rappresentativa contrapposta alla democrazia diretta di Norberto Bobbio in *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta* e in *Il futuro della democrazia*, p.33, trattato da Martiny F. in *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta, tra promesse non mantenute e speranze disilluse*.

⁵⁴ Documento 12016ME/TXT: versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

⁵⁵ Ibidem.

QQ

serie di requisiti, di prendere l'iniziativa invitando la Commissione europea a presentare proposte su materie di loro interesse. In questi ultimi due passi si fa riferimento a una tipologia di democrazia diversa, la democrazia diretta. Questa consiste nella possibilità dei cittadini di far sentire la propria voce, senza la necessità di rappresentanza.

Da quanto appena scritto possiamo quindi separare due tipologie di democrazia: quella rappresentativa e quella diretta. Nonostante siano correlate, le due tipologie di democrazia risultano da sempre essere al centro di teorie e ipotesi atte ad individuare quale sia più adatta in un sistema democratico ideale. A tal proposito, qui di seguito, tratterò brevemente le visioni di due teorici della democrazia: Giovanni Sartori e Norberto Bobbio, con lo scopo di mettere in luce le loro idee riguardo la democrazia rappresentativa e le loro sottili critiche alla democrazia diretta.

Riprendendo la definizione di democrazia di Sartori esposta al capitolo 1, dobbiamo innanzitutto soffermarci sul fatto che per Sartori non vi è democrazia al di fuori della liberal-democrazia sottolineando che lo stato democratico, fondato sulla regola della maggioranza e sulla protezione della minoranza, è la prosecuzione storica dello stato liberale. Inoltre, a sostenere la tesi secondo cui la "democrazia ideale" non avrà mai luogo, esso stesso si definisce un "realista democratico". Queste due parole, a prima vista antitetiche, per Sartori sembrano essere totalmente compatibili poiché: con democratico fa riferimento normativamente al governo fondato sul consenso in contrapposizione alle forme di governo autocratiche; mentre con realista fa riferimento al pensiero secondo cui l'unica democrazia possibile sia quella rappresentativa⁵⁶. A supporto di questa tesi esso afferma, in ripresa della definizione di democrazia fornita da Schumpeter⁵⁷ e della dottrina italiana delle élites, che la democrazia non sia il governo senza élites ma sia il governo di élites in concorrenza fra loro. Punti fermi della sua teoria democratica risultano dunque essere due, che:

- L'individuo singolo, in una democrazia rappresentativa, è da considerarsi più come un elettore che come un decisore;
- Coloro che comandano sono sempre delle élites.

⁵⁶ Sartori G. (1992). *Democrazia*. Enciclopedia delle scienze sociali. Dizionario Treccani. [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/)

⁵⁷ Ibidem.

Scartando la democrazia diretta in quanto “difficile e i cui risultati portano a somma zero”, Sartori descrive la democrazia come un “sistema elettivo di minoranze elette in competizione fra loro” ponendo l’accento su un altro problema. Non basta parlare di élites in quanto tali, bisogna distinguere élites da élites: il problema non riguarda solo l’elezione ma anche la selezione, intendendo per selezione “l’elezione del migliore”.

Sulle fila di Sartori, il filosofo torinese Norberto Bobbio riprende i temi della democrazia sia in veste rappresentativa sia diretta. Bobbio, citando testualmente dice: “Se per democrazia diretta s’intende alla lettera la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardano, la proposta è insensata”⁵⁸. Anzi, subito dopo, sottolinea come sarebbe “materialmente impossibile” vivendo nelle società di oggi caratterizzate da complessità, industrializzazione e modernità. Bobbio definisce tale ipotetica figura come “cittadino totale”⁵⁹: onnisciente e onnipresente, che riduce tutti gli interessi umani ai soli interessi della polis. Questa figura però, a detta dello stesso filosofo, non rappresenta la soluzione al problema di conciliare il sistema democratico con la complessità umana. Punto focale diventa dunque l’allargamento degli ambiti di esercizio della democrazia, non limitandosi alla sfera politica ma estendendosi al tessuto sociale, e il far emergere le istanze di potere dal basso. Dalla critica mossa al “feticcio della democrazia diretta” Bobbio accompagna la convinzione di dover aumentare gli spazi di democrazia e passare dalla “democratizzazione dello Stato” alla “democratizzazione della società”, contrastando gli spazi presi dal mercato e dalla finanza.

Ne risulta che la democrazia diretta di cui vogliamo tanto aumentarne la presenza non sia la risposta corretta alle istanze di democrazia che chiediamo. La rappresentanza, allo stesso tempo, risulta essere più efficace ma, ai giorni nostri, ancora più lontana. Lo sguardo dato, seppur grossolano e poco approfondito, evidenzia come sia necessaria la presenza di una minoranza che governi e di come questa si debba bilanciare tra accountability e responsiveness democratica⁶⁰.

⁵⁸ Spunti di democrazia diretta e rappresentativa di Bobbio N. in *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta* e in *Il futuro della democrazia*, p.33, trattato da Martiny F. in. *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta, tra promesse non mantenute e speranze disilluse*

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Riferimento e definizioni Accountability e Responsiveness in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*. <https://123dok.org/article/accountability-e-responsiveness-democrazia-rappresentanza-responsabilit%C3%A0.8ydrn1zp>

QQ

Per evidenziare ulteriormente e dare un nome alle mancanze democratiche, in questo caso nel sistema politico dell'Unione europea, pongo brevemente l'attenzione a una tipologia di rappresentanza e a come questa si esplica nell'istituzione europea.

2.2.1 LA RAPPRESENTANZA POLITICA

Riprendendo l'analisi sulla democrazia rappresentativa voglio ora ricalcare il concetto di rappresentanza in ottica politica e delle figure a cui, ad essa, fanno riferimento in ambito europeo. Emblematici della rappresentanza politica in qualsiasi livello istituzionale, da quello statale a quello internazionale, sono i partiti politici. Prima però di parlare di queste figure, che analizzeremo più nel dettaglio nei paragrafi successivi, pongo l'attenzione su che cos'è la rappresentanza politica.

Innanzitutto, quando si parla di rappresentanza politica si fa riferimento alla trasmissione formale del potere tra chi detiene la sovranità, ovvero il popolo (governati), e chi è legittimato da questi a dare contenuto al comando politico (governanti)⁶¹. La rappresentanza politica è il cuore della forma di governo di un sistema che si definisce democratico e si riverbera nella composizione delle assemblee elettive quale massima espressione della democrazia partecipativa⁶². La funzione della rappresentanza politica non si esaurisce nel ruolo delle assemblee elettive ma comprende una gamma di istituzioni e organi più ampia, tendendo a fuoriuscire dai confini nazionali e ad assumere una dimensione sovra ed internazionale⁶³.

La rappresentanza politica si può esprimere in due modi:

- In senso ampio ed implicito, identificabile come il carattere fondamentale del modello democratico contemporaneo e inerente a tutti gli statuti politici;
- In senso stretto ed esplicito, identificabile come quella forma tipica delle camere elettive e derivante da un atto espresso e formale quale l'elezione.

⁶¹ Barletta A. (2019). *Rappresentanza politica nazionale e europea*. Il libro dell'anno del diritto 2019. https://www.treccani.it/enciclopedia/rappresentanza-politica-nazionale-e-europea_%28altro%29/

⁶² Ibidem.

⁶³ Riferimento a rappresentanza sovranazionale, nello specifico europea, in Laudani F. (2011). *Rappresentanza europea, gruppi parlamentari e deficit democratico*.

QQ

Qual è allora la funzione della rappresentanza politica? La rappresentanza, secondo l'approccio teorico di Hans Kelsen (1966), risulta avere una funzione legittimante: fa credere al popolo di essere il vero legislatore e svincola il cittadino dal ruolo passivo e marginale al quale sarebbe "condannato". A tal proposito, nella dimensione della rappresentanza, risulta essere di grande importanza il momento del voto. La tradizionale concezione del voto e della relativa elezione viene però smontata da Gaetano Mosca (1884). Secondo Mosca vi è la circostanza secondo cui non sono gli elettori ad eleggere la rappresentanza ma sono gli eletti che si fanno eleggere facendo promesse, assumendo impegni, suscitando aspettative sul loro futuro operato⁶⁴. Ne risulta che se l'azione dei rappresentanti è strumentale alla competizione per il potere e non agli interessi degli elettori, il voto diventerà tanto più debole quanto più si caratterizza come strumento di rappresentanza.

In questo circolo, o meglio meccanismo, tra elettori-voto-eletti la rappresentanza politica ricopre il ruolo di legittimazione dell'azione sia dell'uno sia dell'altra parte.

Dopo tale disamina possiamo affermare, riprendendo la teoria di Alfio Mastropaolo (2007)⁶⁵, che, al momento, la democrazia si fonda su tre circuiti di rappresentanza:

- la rappresentanza politica, incarnata nelle figure dei partiti politici;
- la rappresentanza degli interessi, dominata dal fenomeno lobbistico;
- la governance, quale altalena tra rappresentanza e autogoverno.

Ma le cose cambiano a livello sovranazionale? Il sistema della rappresentanza politica ha vissuto, nel corso degli ultimi decenni, processi di profonda trasformazione determinati dalle modifiche intervenute con riferimento al mutamento dei rapporti tradizionali tra poteri attribuiti alle istituzioni e al progressivo sviluppo di istanze decisionali sovranazionali. Quello sovranazionale diviene il luogo più adeguato delle scelte politiche, anche se non viene ancora corrisposto da un relativo processo di attribuzione di poteri alle forme di rappresentanza politica.

⁶⁴ Teoria estratta dal Capitolo XII del saggio "Elementi di Scienza Politica" (1896) di Gaetano Mosca <https://archive.org/details/elementidiscienz00moscuoft/page/2/mode/2up>

⁶⁵ *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*. <https://123dok.org/article/accountability-e-responsiveness-democrazia-rappresentanza-responsabilit%C3%A0.8ydrn1zp>

QQ

La rappresentanza politica in seno alle istituzioni europee si esplicita nel Parlamento europeo attraverso i partiti politici europei e i gruppi politici. I parlamentari, chiamati anche deputati, votati ed infine eletti si riuniscono in gruppi politici parlamentari, secondo una logica non nazionale ma di affinità politica⁶⁶. Il gruppo parlamentare, in quanto “unione dei membri di un ramo del Parlamento appartenenti allo stesso partito che si costituiscono in unità politica con un’organizzazione stabile”⁶⁷, costituisce la “proiezione” del partito in Parlamento. I gruppi parlamentari sono così chiamati a svolgere una “funzione di interfaccia fra i soggetti privati (i partiti politici) e i soggetti istituzionali (le Camere)”⁶⁸: sono lo strumento mediante il quale il partito politico organizza la propria presenza all’interno del Parlamento, ma anche la modalità con cui ogni Camera conferisce forma all’indistinto insieme dei parlamentari. A tal fine i gruppi svolgono un’altra importante funzione di riduzione della complessità elettorale al fine di assicurare il funzionamento delle Camere.

Il ruolo dei gruppi politici al Parlamento europeo è funzionale alla rappresentanza politica dei cittadini europei? O si limitano a rappresentare gli interessi dei partiti politici?

La costante sensazione che vi sia un divario troppo grande tra la volontà civile e la sua rappresentazione in seno alle istituzioni europee pone le basi per un fenomeno che da tempo è insito nel quadro istituzionale europeo ma che soprattutto nel presente momento politico, caratterizzato dal riemergere della parcellizzazione parlamentare, segnato dall’instabilità e dalla debolezza dei partiti politici, è accentuato. Si parla del deficit democratico.

⁶⁶ Informazioni aggiuntive circa la composizione dei gruppi politici del Parlamento europeo e i gruppi attualmente presenti. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/political-groups>

⁶⁷ Politi F. (2015). Gruppi parlamentari e partiti politici. Libro dell’anno del Diritto 2015. Dizionario Treccani. [https://www.treccani.it/enciclopedia/gruppi-parlamentari-e-partiti-politici_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/gruppi-parlamentari-e-partiti-politici_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto))

⁶⁸ Ibidem

2.3 CHE COS'È IL DEFICIT DEMOCRATICO?

L'idealtipo della democrazia, per come l'abbiamo descritta, sta vivendo oggi più che mai i suoi tempi migliori. Dopo le grandi guerre è iniziato ad essere impossibile pensare a un altro regime politico se non quello democratico, in quanto promotore di principi quali libertà, uguaglianza, dignità dell'uomo e dei diritti inalienabili. La democrazia, però, oltre ad essere un ideale è anche una realtà. Nella realtà, a seguito di condizionamenti e adattamenti, possiamo dire che non gode di un buono stato di salute⁶⁹. Questo malessere è dovuto al fatto che si tende a raffigurare la democrazia come la risposta ad ogni istanza, domanda o bisogno che si presenta nella società, senza tenere presente che la società stessa è sempre più diversificata e globalizzata⁷⁰. Ne consegue che si ha sempre più difficoltà a rispondere ai diversi bisogni e si iniziano di conseguenza a creare scontri e lontananza tra la società e le istituzioni.

Questa situazione di “crisi democratica” trova, per alcuni aspetti, corrispondenza nel concetto di “deficit democratico”. Nonostante l'origine del termine risalga agli anni 70' (Kratochvil, Sychra – 2019), è il periodo successivo al 1992 a segnare l'inizio di un interesse emergente nei confronti della questione democratica. Con l'espressione “deficit democratico” si tende ad indicare una situazione in cui le istituzioni e le loro procedure decisionali risentono di una mancanza di democraticità e assunzione di responsabilità⁷¹. Nel caso dell'Unione Europea, con deficit democratico, si fa riferimento alla percezione di mancanza di accessibilità e/o di rappresentanza dei cittadini nelle istituzioni europee, sottolineando una sensazione di divario tra i poteri di tali istituzioni e dall'impossibilità dei cittadini di influire sulle decisioni di quest'ultime, anche a causa della complessità del loro funzionamento.

Concetto controverso e molto dibattuto dagli studiosi, il deficit democratico trova una sua “versione standard” a partire dai teorici Weiler, Haltern e Mayer⁷². Il lavoro di questi autori si basa sulla formulazione di una caratteristica empirica precisa: la “no demos

⁶⁹ Metafora del deficit democratico come malattia, da curare, della democrazia. Riferimenti a Di Gregorio L. (2019) in *Demopatia. Sintomi, diagnosi e terapie del malessere democratico*. Rubbettino.

⁷⁰ Ibidem, attenzione alla dimensione globalizzata della società.

⁷¹ Definizione presente nel glossario del sito ufficiale dell'Unione Europea. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:democratic_deficit

⁷² Salvati E. (2016). *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?* Il Politico, p. 56.

thesis”. Tale concetto, tradotto in “assenza del requisito”, fa riferimento all’assenza di un Popolo, in questo caso europeo, che si percepisca come appartenente ad una data comunità politica unitaria. Questo aspetto, che viene considerato imprescindibile per qualsiasi sistema politico, pare sempre meno presente nella comunità europea. Secondo Salvati (2016): “il valore della comunità politica è centrale per la tenuta della struttura di un sistema politico, in quanto crea i presupposti per la legittimazione dei cittadini verso l’autorità delle istituzioni e i meccanismi della competizione elettorale”⁷³. Da queste brevi affermazioni possiamo ricondurre l’attenzione al fatto che l’Unione Europea, pur dopo una lunga fase di integrazione, continua ad essere divisa. Tale divisione si riscontra nell’evidenza che gli Stati membri hanno una tendenza sempre maggiore a limitare la concessione di sovranità verso il centro sovranazionale e, al contempo, a voler sempre più far sentire la propria voce e poter influire nella presa delle decisioni.

Da tale analisi risulta dunque essere importante identificare tre aspetti relativi al deficit democratico: dove lo si trova nel sistema politico dell’Unione, le possibili cause, e i tentativi adottati per ridurlo, o addirittura risolverlo. Nei paragrafi successivi porrò dunque l’attenzione sulle cause del deficit democratico, sul Trattato di Lisbona, sui Partiti politici europei e nuovamente sul Parlamento europeo.

2.3.1 POSSIBILI CAUSE DEL DEFICIT DEMOCRATICO NELL’UNIONE EUROPEA

Come precedentemente detto, abbiamo potuto dare una definizione al termine “deficit democratico” evidenziando la sua presenza nel sistema dell’Unione Europea. Occorre dunque ora capire da dove prende forma tale fenomeno. Dobbiamo partire premettendo che le istituzioni democratiche non sono strutture statiche dello spazio politico, ma anzi sono continuamente esposte alle sfide e ai cambiamenti globali, quali la sopra citata globalizzazione. La democrazia europea ha, nel corso degli anni, seguito tali modificazioni andando di pari passo con gli sviluppi politici. Tale direzione si è vista nell’espansione dell’Unione Europea sia territorialmente sia nell’attribuzione di poteri sostanziali alle istituzioni sovranazionali. Queste ultime si trovano ad essere molto

⁷³ Salvati E. (2016). *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?* Il Politico, p. 59.

QQ

lontane, se non addirittura completamente indipendenti, dai cittadini. Questa evoluzione, indipendentemente dal suo volere, mette in discussione la democrazia attuale e quella futura in Europa.

Riprendendo il pensiero di Emilio Caja⁷⁴, studioso di scienza politica e di relazioni internazionali, quando vogliamo parlare delle cause del deficit democratico, dobbiamo pensare che queste derivino sia dagli input sia dagli output del sistema politico⁷⁵. Nello specifico il primo fa riferimento alla rappresentanza dei cittadini nel processo legislativo, mentre il secondo alla misura in cui le politiche rispecchiano le preferenze dei votanti.

Per quanto riguarda gli input facciamo riferimento al canale instauratosi tra cittadini e istituzioni, un canale che offre rappresentanza democratica. Infatti, la questione non parte dall'esistenza o meno di tale rappresentanza, ma se i cittadini dei paesi europei siano effettivamente ben rappresentati nelle istituzioni europee. Questo tipo di problema richiede un'analisi complessiva dello spazio politico e, soprattutto, deve domandarsi se esso soddisfi tre condizioni principali⁷⁶:

1. L'esistenza di un'opinione pubblica, necessaria a rendere trasparente il processo politico;
2. La non presenza di troppi livelli di delega, in quanto se il processo legislativo ne fosse provvisto eccessivamente si creerebbero elementi di disturbo;
3. La protezione dei diritti delle minoranze, non essendo sufficiente una mera rappresentanza nazionale ma prevedendo una rappresentanza politica.

Queste condizioni, nonostante i grandi passi in avanti fatti dall'Unione Europea, rimangono. Gli aspetti sui quali il dibattito sul deficit democratico si è spesso concentrato non intaccano in maniera sostanziale il quadro istituzionale. Quello che possiamo constatare è che nel processo decisionale dell'Unione l'interesse nazionale prevale su qualsiasi forma di interesse collettivo. Questo è successivo al fatto che la distinzione tra delega e sussidiarietà nei meccanismi europei è complessa, rendendo difficile ai cittadini comprendere le dinamiche politiche europee e rendendo il processo governativo meno trasparente. Inoltre, la competizione tra i partiti politici che concorrono alle elezioni

⁷⁴ Il pensiero di Caja E. viene approfondito in *Soluzioni istituzionali sono in grado di ridurre il "deficit democratico" dell'Unione Europea?* Rivista di politica (2018), p. 131.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

QQ

europee non ha un riscontro reale nell'attribuzione di politiche comuni e le scelte elettorali finiscono per essere effettuate su problemi nazionali, privilegiandone gli interessi specifici. Ne consegue che la mancanza di un senso di identità collettiva, la mancanza di un dibattito politico a livello europeo e la mancanza di un'infrastruttura istituzionale europea che possa assicurare la responsabilità politica rappresentano un "triplo deficit", difficile da superare.

Il secondo aspetto, riguardante gli output, fa riferimento alla produzione di politiche. In tale contesto è necessario sottolineare l'importanza del principio di sussidiarietà. All'articolo 5, comma 3, del Trattato di Lisbona si definisce tale principio nell'ottica di esclusione di intervento dell'Unione quando una questione può essere regolata in modo efficace dagli Stati membri stessi a livello centrale, regionale o locale⁷⁷. Allo stesso tempo legittima l'Unione a esercitare i suoi poteri soltanto quando gli Stati membri non sono in grado di raggiungere gli obiettivi di un'azione prevista in maniera soddisfacente e quando l'intervento a livello dell'Unione può apportare un valore aggiunto. Il problema sussiste nel fatto che la pluralità degli interessi nazionali, che a loro volta dipendono da diverse identità dentro gli stati, limita la capacità dell'Unione di portare avanti un'integrazione positiva. A una forma di integrazione positiva, consistente nell'implicazione e nell'attuazione di politiche e azioni comuni, si preferisce una forma di integrazione negativa.

Nonostante la questione della rappresentanza e della produzione di politiche pubbliche nel quadro istituzionale dell'Unione siano due cause fondanti il deficit democratico, vorrei poter evidenziare un ulteriore elemento dal quale scaturisce e, soprattutto, si alimenta un tale sentimento. Parlo a tal proposito dell'euroscetticismo. Sulle basi del sovranismo e del populismo, l'euroscetticismo viene considerato come un orientamento di critica ai leader dell'Unione Europea e di opposizione al processo di integrazione europea⁷⁸. Presente in tutto il quadro politico europeo, la fonte su cui si basa è l'idea secondo cui il processo di integrazione indebolisca i singoli Stati membri dell'Unione, e che ci sia la percezione che l'Unione Europea sia un sistema antidemocratico o

⁷⁷ Riferimento al *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* – 11997D/PRO/07. Articolo 5, comma 3, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

⁷⁸ Studio e approfondimento *Euroscetticismo* in <https://it.wikipedia.org/wiki/Euroscetticismo>

QQ

eccessivamente burocratico. Questo fenomeno, soprattutto ai giorni nostri, non va per nulla sottovalutato. A causa delle politiche nazionali sempre più nazionaliste e con una visione etnocentrica, si ha la tendenza a delineare marcatamente i propri confini nazionali e nell'esaltare il pensiero che il nemico è sempre dietro l'angolo scoraggiando così lo sviluppo effettivo di una comunità europea.

2.3.2 TENTATIVO DI COLMARE IL DEFICIT: IL TRATTATO DI LISBONA

Resta ora da evidenziare qual è stato un tentativo messo in atto per colmare tale malessere: il Trattato di Lisbona.

Come mai tra tutti i trattati adottati dall'Unione facciamo riferimento proprio al Trattato di Lisbona? Per prima cosa dobbiamo evidenziare che il Trattato di Lisbona è ampiamente ispirato al trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Tale Costituzione, firmata il 29 ottobre 2004, avrebbe dovuto sostituire i trattati fondatori dell'UE con un testo unico ma, per l'entrata in vigore, era necessaria la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Come possiamo dedurre ciò non avvenne, in quanto venne rifiutata con referendum nazionale da Francia e Paesi Bassi nel 2005. Il Trattato di Lisbona invece, entrato in vigore dal primo dicembre 2009, modificò i trattati citati precedentemente ed incorporò la maggioranza delle riforme istituzionali e politiche che i trattati costituzionali prevedevano⁷⁹.

L'obiettivo del Trattato di Lisbona è direzionato in due materie:

1. Riformare il modo in cui operano le istituzioni dell'Unione europea e in cui vengono prese le decisioni per renderle adeguate a un'Unione europea aumentata a seguito degli allargamenti;
2. Riformare le politiche interne ed esterne e, attribuendo al Parlamento europeo un ulteriore potere legislativo, garantire una più ampia democrazia nel processo decisionale dell'UE.

⁷⁹ Per tutte le informazioni circa il Trattato di Lisbona si è fatto riferimento alla versione consolidate del due Trattati UE e ai relativi protocolli in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

QQ

Oltre alla fissazione di obiettivi, il Trattato ha apportato delle modifiche a livello di politica estera e di sicurezza comune, di quadro istituzionale, di ripartizione delle competenze e in materia di recessione dall'UE. Inoltre, citato per ultimo ma non per importanza, prevede il rafforzamento della democrazia sulla base di tre termini chiave: uguaglianza democratica, democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa (presenti al Titolo II denominato "Disposizioni relative ai principi democratici" e relativamente agli articoli da 9 a 12).

Al tal fine ci tengo a citare alcune modifiche, quali:

- L'introduzione dell'iniziativa dei cittadini per invitare la Commissione a presentare una proposta;
- Rendere vincolante la Carta dei diritti fondamentali attribuendo lo stesso valore giuridico dei trattati;
- La procedura legislativa diviene la procedura predefinita in cui il Parlamento europeo è co-legislatore insieme al Consiglio;
- L'introduzione della distinzione tra atti legislativi e atti non legislativi;
- L'introduzione di atti delegati e atti di esecuzione;
- La conferma dei tre sopra citati principi fondamentali democratici.

Da quello che possiamo notare il Trattato di Lisbona e le relative modifiche introdotte hanno contribuito a far fronte alle preoccupazioni relative al deficit democratico dell'Unione. Il sancire giuridicamente dei principi è sicuramente un passo in avanti verso l'obiettivo che si era intenti a raggiungere, ma non è abbastanza. Il tentativo del Trattato di Lisbona di colmare il deficit trova lacune ancora molto evidenti nell'ambito della rappresentanza politica, soprattutto per quanto concerne le relazioni tra cittadini, partiti politici nazionali e federazioni partitiche europee.

2.3.3 I PARTITI POLITICI

Per continuare ad affrontare il tema del deficit democratico risulta doveroso parlare dei partiti politici e del loro ruolo nel quadro istituzionale europeo. Innanzitutto occorre specificare che il sistema europeo dei partiti è composto da tre principali componenti: i partiti nazionali, i gruppi politici e le federazioni partitiche europee. Con partito politico

intendiamo solitamente “un’agenzia politica che compete alle elezioni per esprimere le domande popolari e per conquistare l’esercizio diretto del potere politico” (Fisichella, 1972)⁸⁰. I partiti politici europei invece, che sarebbe più consono chiamare “federazioni partitiche europee” a causa della loro sovranità limitata, sono tipi di partiti dell’Unione europea che hanno diritto a ricevere sovvenzioni dalla stessa, lavorano a livello transnazionale e sono fondati ed organizzati da partiti nazionali, non da individui⁸¹. I partiti politici europei, creati a metà degli anni ’70 in vista delle prime elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo, possono distinguersi in base a due tipologie di sistemi (Hix, Lord – 1997)⁸²:

- Sistema esogeno, quando i partiti nascono e si organizzano al di fuori sia del sistema politico in cui operano sia delle regole che tale sistema si è dato per esercitare il potere al suo interno;
- Sistema endogeno, quando i partiti si adattano alle strutture di potere e ne accettano le regole.

I partiti politici europei inoltre godono di un loro proprio statuto che ne definisce degli organi direttivi, un segretariato permanente, un bilancio e che ne prevede il finanziamento esclusivamente in seno all’Unione europea⁸³. Inoltre, questi ultimi costituiscono delle strutture di coordinamento transnazionali e sono considerabili come delle “organizzazioni ombrello” composte da due sotto-sistemi dominanti: i partiti nazionali e i gruppi politici presenti al Parlamento europeo e al Comitato europeo delle Regioni⁸⁴.

Pongo ora l’attenzione, prima di approfondire il ruolo che i partiti hanno all’interno del sistema europeo, sulle tipologie di partiti presenti a livello europeo. Potendoli ricondurre a tre famiglie partitiche politiche principali (socialisti, liberali e demo-cristiani), elenco qui di seguito i dieci partiti politici europei riconosciuti dall’Unione europea⁸⁵ nel febbraio dell’anno 2020:

⁸⁰ Citazione presa da Mascia M. (2014). *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*. Cacucci Editore.

⁸¹ https://it.wikipedia.org/wiki/Partito_politico_europeo

⁸² Concetti estrapolati dallo studio di Mascia M. (2014). *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*. Cacucci Editore.

⁸³ Base giuridica in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ https://it.wikipedia.org/wiki/Partito_politico_europeo

QQ

- Partito Popolare Europeo (PPE);
- Partito del Socialismo Europeo (PSE);
- Partito dell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa (ALDE);
- Partito dei Conservatori e dei Riformisti Europei (ECRP);
- Partito Verde Europeo (PVE);
- Partito Identità e Democrazia (ID);
- Partito della Sinistra Europea (GUE);
- Partito Democratico Europeo (PDE);
- Alleanza Libera Europea (ALE);
- Movimento Politico Cristiano d'Europa (ECPM).

Risulta ora di grande importanza capire il ruolo che i partiti politici europei svolgono all'interno della vita democratica dell'Unione. Essendo considerati "corpi intermedi" nel quadro istituzionale europeo, sono i principali rappresentanti della rappresentanza politica di cui abbiamo già parlato nei paragrafi precedenti. All'articolo 10, comma 4, del TUE (riformulazione di quanto previsto all'articolo 191 del Trattato di Maastricht) si sottolinea come tali partiti costituiscono un "importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione" in quanto "contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione"⁸⁶.

La disposizione, che era già presente nel Trattato di Maastricht, non ha trovato subito riscontro in quanto la sua introduzione si pone con evidenza solo a partire dalla nuova concezione dell'ordinamento comunitario come comunità politica, e non solo economica. La comunità politica che prendeva piede in quegli anni ha conseguentemente dato vita ad un relativo corpo di diritti politici che, nonostante all'epoca fosse ancora limitato, esprimeva un deciso mutamento circa il modo di intendere i rapporti tra ordinamento comunitario e il cittadino. Si finiva dunque per individuare i partiti quali soggettività

⁸⁶ Definizione dell'articolo 10 e relative funzioni in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> e analisi tramite Ciancio A. (2009). *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*. Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato.

QQ

intermedie tra le istituzioni e i cittadini, che formavano, interpretavano e recepivano la volontà politica di questi convogliandola nelle sedi istituzionali⁸⁷.

In riferimento all'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸⁸, che è volto a garantire in via generale la libertà di associazione sia in campo politico che sindacale e civico, si riconferma la funzione principale dei partiti politici europei nell'espressione del volere comunitario. Tale disposizione, collocata nel Capo II dedicato alle Libertà, sottolinea l'ampio rilievo che si attribuisce a questi partiti che, non esauendo la propria attività con riferimento alla formazione del Parlamento, sono sollecitati a dispiegare il proprio intervento in relazione a tutte le occasioni e ad ogni forma cui può manifestarsi la partecipazione politica.

A dispetto delle enunciazioni di principio contenute nel diritto europeo, il processo di formazione ed affermazione sulla scena politica europea dei partiti politici sovranazionali sta seguendo un lungo percorso, non semplice e non ancora concluso. Nonostante le elezioni del Parlamento siano dal 1979 a suffragio universale, i canali di formazione della rappresentanza europea sono affidati per la maggior parte ai partiti politici nazionali⁸⁹. Per lungo tempo le elezioni europee sono state considerate consultazioni di secondo grado rispetto a quelle nazionali⁹⁰, quasi come una sorta di sondaggio per capire gli orientamenti politici presenti nei singoli Paesi dell'Unione, mentre le campagne elettorali raramente si fondavano su istanze politiche europee, ma sempre più spesso basate sulla lotta politica nazionale. Causa di tale situazione è stata ritenuta anche la mancanza di una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri⁹¹.

La sovranità ancora molto radicata negli Stati membri sarebbe causa dell'assenza di una vera rappresentanza europea. La "coscienza europea" di cui i partiti politici europei dovrebbero essere promotori appare solamente simbolica, in quanto la loro presenza nel sistema sovranazionale viene ritenuta marginale. I partiti nazionali, invece, svolgono un

⁸⁷ Riferimento a funzione di rappresentanza politica (analizzata al paragrafo 2.2.1), si riprende *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*. <https://123dok.org/article/accountability-e-responsiveness-democrazia-rappresentanza-responsabilit%C3%A0.8ydrn1zp>

⁸⁸ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01) del 18.12.2000. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

⁸⁹ Riferimento alla dipendenza dei partiti politici europei ai partiti nazionali in Allegri M. (2013). *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*.

⁹⁰ Considerazione riscontrata nella maggior parte dei testi analizzati, opinione comune ancora attuale.

⁹¹ Necessità di una legge elettorale uniforme agli Stati membri. Approfondita al Capitolo 3 della seguente tesi in riferimento a https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_IT.html#_ftn19

QQ

ruolo predominante in ragione del loro protagonismo all'interno dei processi e delle istituzioni legislative, agendo trasversalmente sulla dimensione intergovernativa e sopranazionale dell'Unione, e contando su maggiori risorse finanziarie. Le scelte degli organi di rappresentanza restano affidate ai partiti nazionali: sono i partiti nazionali a svolgere una funzione di reclutamento del personale politico in occasione delle elezioni europee, arrivando così al controllo diretto dei membri del Parlamento europeo⁹². Seguendo questa logica risulta ovvio affermare che anche i gruppi politici al Parlamento europeo vengono influenzati dai partiti nazionali secondo un rapporto verticale e frammentato: all'interno di un gruppo coesistono tanti partiti nazionali che sulle grandi questioni o su quelle riguardanti particolari interessi nazionali rispondono alle sollecitazioni degli organi esecutivi dei rispettivi governi nazionali.

Il Parlamento europeo e gli stessi partiti politici europei si trovano così compressi e condizionati da due posizioni: gli interessi nazionali e gli interessi lobbistici, di cui sono portatori i gruppi di interesse. Lo stesso principio di democrazia rappresentativa rischia di essere messo in crisi poiché la democrazia dei singoli cittadini viene progressivamente sostituita da una democrazia degli interessi⁹³, ostacolando l'azione di partiti politici quali portatori della volontà politica generale, in questo caso europea.

Necessario risulta lo studio e la ricerca di prospettive future per l'affermazione dei partiti politici di dimensione europea autonomamente dai movimenti politici nazionali⁹⁴, e circa lo sviluppo della politica e della democrazia sul piano dell'Unione.

Il deficit democratico sia nel suo problema di accountability sia in quello di delivering non trova aiuto da parte dei partiti politici. Oltre ai problemi appena citati, si esclude e si ritiene irrealistica la strutturazione a livello europeo di un sistema partitico stabile a causa di molteplici fattori. Questi fattori comprendono:

- Considerazione che l'Unione non sarebbe una democrazia politica ma una “democrazia delle organizzazioni degli interessi” diversa dal modello di

⁹² Concetto estrapolato da Allegri M. (2013). *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali* e da Mascia M. (2014). *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*. Cacucci Editore.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Riferimento alla costruzione di un sistema partitico transnazionale europeo e alla nascita di partiti transnazionali europei analizzati al Capitolo 3.

democrazia rappresentativa fondata sui partiti, a causa della forza accentuata assunta dalle Lobbies in ambito europeo. I gruppi di pressione che perseguono fini particolari, e che non ambiscono ad essere interpreti dell'interesse generale, si connettono ai centri di decisione e li condizionano, relegando in una posizione marginale l'influenza che può esercitare il popolo per mezzo dei canali tradizionali della rappresentanza politica;

- Inesistenza di un demos europeo dovuta alla mancanza di un senso di identità collettiva e di una lingua comune, che costituisce una barriera all'affermazione di un'opinione pubblica e di un dibattito politico europei;
- La stessa struttura dei Trattati sembrerebbe impedire la piena espansione dei diritti politici in esso riconosciuti, poiché le proposizioni normative adottate ingloberebbero un indirizzo politico che in tal modo sarebbe imposto alle forze politiche, cui verrebbero sottratte le scelte di fondo già compiute e che precluderebbero la crescita dei partiti.

Nonostante queste posizioni pessimiste, di recente sono emersi degli elementi che consentono di affermare come il processo di formazione dei partiti politici europei abbia acquisito un nuovo slancio. Prima di giungere all'analisi di questo possibile traguardo risulta doveroso parlare ancora dei partiti politici europei e della necessità di controllo a cui sono e devono essere sottoposti per garantire almeno la legittimità delle loro azioni.

2.3.4 CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ DEI PARTITI POLITICI EUROPEI

Abbiamo parlato fino ad ora dei partiti politici europei, del loro ruolo all'interno del quadro istituzionale europeo e della loro funzione di rappresentanza politica. Quello che manca ora da capire è come queste figure vengono controllate e come viene controllata la legittimità delle loro azioni.

Prima di tutto dobbiamo dire che i partiti politici europei vengono finanziati dall'Unione europea sulla base della soddisfazione di determinati requisiti⁹⁵, come:

- Essere registrato dall'Autorità;

⁹⁵ <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/it/political-parties-and-foundations/european-political-foundations> e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>

QQ

- Essere rappresentato al Parlamento europeo da almeno un deputato;
- Essere sottoposto ad un audit da parte di un revisore esterno incaricato dal Parlamento europeo;
- Non deve essere oggetto di sanzioni imposte dall'Autorità.

Ogni partito che soddisfa le condizioni è autorizzato a presentare una richiesta di finanziamento per un dato esercizio, inviando al Parlamento la sua domanda e il relativo bilancio. Una volta valutate e approvate le domande, i fondi disponibili nel bilancio del Parlamento europeo sono distribuiti ai partiti in base ad una chiave predefinita: il 10% ripartito in parti uguali e il 90% ripartito in proporzione al numero di deputati eletti al Parlamento che sono membri del partito⁹⁶. La decisione di erogare un finanziamento diretto ai partiti politici europei rispecchia la volontà del legislatore europeo di portare un'accelerazione all'integrazione politica, favorendo così una più efficace istituzionalizzazione degli attori della domanda politica a livello europeo.

Dopo questa breve descrizione sulla modalità di finanziamento bisogna esplicitare le basi giuridiche di tale procedimento. A partire dall'esercizio del 2019, i finanziamenti dei partiti politici europei si basano su tre normative:

- Regolamento (UE, EURATOM) n. 1141/2014 nella versione consolidata, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee;
- Decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 10 luglio 2019, che stabilisce le modalità di applicazione del Regolamento sopracitato;
- Norme sui contributi al Titolo XI del Regolamento (UE, EURATOM) 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.

A tali normative si possono aggiungere alcune modifiche poste dal Consiglio dell'Unione europea a seguito di una proposta di rifusione del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento (facente parte del pacchetto "Democrazia e integrità delle elezioni europee") da parte della Commissione⁹⁷ nel recente 2021. L'obiettivo di tale revisione

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Uno degli obiettivi dell'European Democracy Action plan della Commissione europea risulta essere la revisione della regolazione di finanziamento dei partiti politici europei in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_it

QQ

consiste nel rafforzare la trasparenza e il quadro per il finanziamento dei partiti politici europei, in particolare contro i rischi di ingerenze e manipolazioni, e al contempo di limitare gli oneri amministrativi che gravano sui partiti stessi. La revisione ha anche lo scopo di facilitare l'azione e la visibilità negli Stati membri di tali partiti, contribuendo all'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione e di conseguenza alla democrazia europea. Infine consentirà di rafforzare la fiducia dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni e dei partiti politici europei.

Ma da quali organi è controllato effettivamente l'operato dei partiti? Che il finanziamento dei partiti sia regolamentato è già una buona partenza per il controllo degli stessi ma non è sufficiente. A livello europeo l'organo a cui è affidato il compito di registrare, controllare e, nel caso, sanzionare i partiti politici europei è la "nuova" Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee⁹⁸ (che per comodità chiamerò solo Autorità). L'Autorità, organo monocratico con mandato di cinque anni, viene previsto dal sopracitato regolamento n. 1141/2014 e gode, almeno teoricamente, di una certa indipendenza. Le funzioni dell'Autorità si esplicano in una prima fase in cui è affidato il procedimento di registrazione dei partiti politici europei tenendo presente del "diritto fondamentale alla libertà di associazione e all'esigenza di garantire il pluralismo dei partiti politici in Europa", verificando la presenza di tutte le condizioni e i requisiti previsti dal regolamento europeo. In una seconda fase invece, previa consultazione con le istituzioni del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio, può svolgere funzioni di verifica del rispetto dei valori su cui è fondata l'Unione⁹⁹ all'interno dei partiti. Come ruolo ultimo dell'Autorità vi è il potere di revoca e la conseguente cancellazione dal registro, che incide sulla possibilità di accedere ai finanziamenti e che può avvenire "solo in caso di violazione manifesta e grave" delle condizioni stabilite dal regolamento. Oltre a diventare difficile la valutazione della gravità delle violazioni, l'indipendenza dell'Autorità di fronte a tale situazione cade. Ne risulta che il vincolo politico finale più forte è quello in base al quale la decisione consultiva dell'Autorità entra in vigore unicamente se il Consiglio o il Parlamento europeo non sollevano obiezioni. Tali obiezioni, anche se connesse al rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea,

⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>

⁹⁹ Si rimanda non solo ai principi e valori democratici, di cui si è parlato al Capitolo 1, ma anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

QQ

potrebbero influenzare il ruolo che concretamente potrebbe svolgere questa Autorità. Ne deriva che l'obbligo di lealtà costituzionale ai principi fondamentali sembra implicare un controllo di tipo politico sulle formazioni politiche europee, tale da decretarne la presenza o meno nel sistema.

Da tale analisi non possiamo negare la presenza di figure di controllo e di rispetto dei valori democratici, ma possiamo altresì constatare come tali figure siano ancora influenzate dalle volontà nazionali. Tramite i partiti nazionali o i governi degli Stati membri stessi la rete politica europea sembra essere manipolata da interessi molto più particolari che generali. Risulta necessario, al fine di trattare tale questione da ogni angolazione, analizzare la relazione che sussiste tra il Parlamento europeo e i vari parlamenti nazionali, e nello specifico come il Parlamento europeo non riesce a colmare il malessere democratico presente al suo interno.

2.4 RAPPORTO TRA I PARLAMENTI NAZIONALI E IL PARLAMENTO EUROPEO

Dopo aver esaminato le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona per migliorare la democrazia nell'Unione Europea e come l'influenza nazionale si trasmetta tramite i partiti politici, occorre ora delineare i rapporti instaurati tra i parlamenti nazionali degli Stati membri e il Parlamento europeo (e le altre istituzioni europee)¹⁰⁰.

Pongo come base giuridica, per affrontare al meglio tale analisi, l'articolo 12 del TUE¹⁰¹. Questo articolo esplica come i parlamenti nazionali contribuiscono in maniera attiva al buon funzionamento dell'Unione. Nello specifico possono:

- venire informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevere i progetti legislativi dell'Unione, in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali dell'UE;

¹⁰⁰ Viene studiato il rapporto tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali in base a Benvenuti S. (2020). *Parlamenti nazionali, legittimazione democratica e democrazia rappresentativa nell'Unione europea*. DPCE online e in base alla Risoluzione del Parlamento europeo sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali (2016/2149(INI)).

¹⁰¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

QQ

- vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà, secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità¹⁰²;
- partecipare ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione di politiche dell'Unione, in conformità di alcuni articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- partecipare alle procedure di revisione dei trattati;
- essere informati delle domande di adesione all'Unione;
- partecipare alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo, in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea.

Riprendendo l'ultimo punto esposto, in tema di cooperazione interparlamentare, risulta doveroso citare un ulteriore base giuridica su cui fare riferimento: il protocollo n.1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea¹⁰³. All'articolo 9 del suddetto protocollo si sancisce che "il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione". Oltre ad elencare le forme di cooperazione presenti, l'articolo 9 del protocollo prevede la Conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione (COSAC), con compiti di: sottoporre alle istituzioni europee i contributi che ritiene utili; promuovere lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate; organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici.

Questi riferimenti giuridici sono il punto di arrivo delle evoluzioni che si sono avute tra queste due realtà: i parlamenti nazionali e le istituzioni dell'Unione, in particolare il Parlamento. Inizialmente il ruolo dei parlamenti nazionali si è indebolito con il progredire dell'integrazione europea. L'integrazione europea puntava al rafforzamento dei poteri dell'Unione, all'ampliamento dei suoi ambiti di competenza, facendo aumentare rispettivamente i poteri legislativi del Parlamento europeo e rendendo le votazioni a maggioranza in seno al Consiglio ormai normalità. Fino al 1979, tra Parlamento e

¹⁰² Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (11997D/PRO/07).

¹⁰³ Risoluzione del Parlamento europeo sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali (2016/2149(INI)).

QQ

parlamenti nazionali sussistevano legami organici in quanto i deputati del Parlamento europeo erano designati in seno ai parlamenti nazionali. Con le elezioni a suffragio diretto questo legame viene spezzato, e con esse vengono pressoché annullate le loro relazioni. A partire dal 1989 risulta necessario il ripristino di tali relazioni nell'ottica di creare degli strumenti in grado di sostituire i legami precedenti. A tal fine il Trattato di Maastricht ha posto le basi e contribuito attraverso due dichiarazioni, che prevedono:

- un adeguato riconoscimento del ruolo dei parlamenti nazionali nel funzionamento dell'Unione, attraverso l'essere informati delle proposte legislative dell'UE e tenendo conferenze comuni;
- una più stretta cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, attraverso l'intensificazione dei contatti, lo scambio di informazioni, l'organizzazione di incontri regolari e la concessione di agevolazioni reciproche.

Inoltre, i parlamenti nazionali hanno progressivamente acquisito un certo controllo sull'azione europea dei loro governi a seguito di riforme costituzionali e di modifiche dei propri metodi operativi.

Gli obiettivi a cui si è giunti tramite queste continue implementazioni ricadono sull'aumento di legittimità democratica che investe l'Unione. I parlamenti nazionali hanno individuato in un controllo più efficace dell'attività europea dei rispettivi governi e in un avvicinamento al Parlamento europeo gli strumenti per aumentare la loro influenza sulla definizione delle politiche a livello dell'UE, garantendo al contempo che l'Europa sia fondata su principi democratici. Inoltre il Parlamento europeo, visti aumentati e rafforzati i suoi poteri, ha ritenuto che delle solide relazioni con i parlamenti nazionali avrebbero contribuito a rafforzare la sua legittimità e ad avvicinare l'Europa ai cittadini.

2.4.1 I LIMITI DEL PARLAMENTO EUROPEO NELLA RISOLUZIONE DEL DEFICIT DEMOCRATICO

Dalle analisi fatte precedentemente, in tema di tentativi alla risoluzione del deficit democratico e in tema di implementazioni democratiche poste da trattati come quello di Lisbona, potremmo a prima vista dire che il deficit democratico dell'Unione ha tutti gli strumenti per essere risolto. Ma è realmente così? Purtroppo no: la questione del deficit

QQ

democratico europeo non si risolve così facilmente, ma viceversa si alimenta nei limiti del Parlamento europeo¹⁰⁴.

Abbiamo analizzato l'implementazione dei poteri attribuiti a questa istituzione e i rapporti che sono stati migliorati tra quest'ultima e i Parlamenti nazionali. Ne risulta una descrizione non completa, dovendo essere necessario chiedersi se tali modifiche ed implementazioni hanno realmente contribuito alla compensazione di legittimità democratica. Nonostante il problema del deficit democratico si ridimensioni sensibilmente nel momento in cui vengono osservate le garanzie procedurali offerte alla società civile, il quadro è molto più articolato e complesso di come può apparire a prima vista.

Osservando il contesto dei rapporti tra Parlamento, Commissione e Consiglio dell'Unione europea si percepisce in maniera evidente la presenza di un divario nelle competenze esercitate dalle diverse istituzioni. Il Parlamento europeo, che dovrebbe essere il custode dei valori democratici dell'Unione, nonostante l'ampliamento progressivo dei suoi poteri, tutt'oggi svolge un ruolo che appare marginale rispetto a quello svolto dalla Commissione e dal Consiglio¹⁰⁵. Nello sviluppo delle procedure decisionali a livello europeo sono coinvolte queste istituzioni in un rapporto triangolare in cui, accanto alla Commissione, si trovano il Parlamento, rappresentante dei cittadini, e il Consiglio, rappresentante dei singoli Stati. Risulta da quanto detto precedentemente che spetta dunque al Parlamento europeo il compito di bilanciare democraticamente il processo decisionale ed assicurare ai processi decisionali comunitari un adeguato livello di democraticità.

Questo ruolo risulta essere limitato e marginale secondo almeno tre ordini di ragioni:

1. Nonostante i vari strumenti che il Parlamento europeo prevede per mantenere i rapporti con le parti interessate dalla società civile, la rappresentanza garantita ai cittadini di questa istituzione rimane indiretta. L'attività del Parlamento non favorisce l'intervento diretto degli interessati alle procedure decisionali in quanto

¹⁰⁴ Studio dei limiti e del ruolo del Parlamento europeo nella compensazione del deficit democratico attraverso Matarese G. (2013). *Il ruolo del Parlamento europeo nella compensazione del deficit democratico dell'Unione europea*. Academia.edu e Salvati E. (2016). *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo: quali problemi ancora aperti?* Il politico. Rivista italiana di scienze politiche.

¹⁰⁵ Deficit democratico e ruolo del Parlamento europeo in <https://www.diritto.it/il-deficit-democratico-dell-unione-europea-e-il-ruolo-del-parlamento/>

la logica che risiede nel ruolo dell'istituzione parlamentare ricalca quella propria di qualsiasi democrazia occidentale, in cui l'intervento diretto è escluso. Inoltre occorre sottolineare che gli strumenti concessi non sembrano incidere concretamente sull'attività del Parlamento, ma anzi sembrano alimentare l'impressione che siano finalizzati ad accrescere la sola percezione di un'istituzione trasparente.

2. Il traguardo delle elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo del 1979 non è uno strumento che garantisce l'ingresso dei cittadini nelle procedure decisionali e neppure che abbia il fine di accrescerne le possibilità. Un filtro esistente è la presenza dei partiti politici rappresentati in seno al Parlamento europeo che prevede che ciascun membro eletto abbia un vincolo di mandato che fa riferimento primariamente al proprio partito. A tale aspetto si collega, quale conferma di ciò che ho appena esposto, al fatto che il numero estremamente ridotto di votanti che ha preso parte alle tornate elettorali per eleggere i rappresentanti del Parlamento europeo ha mostrato una percezione dell'elettorato ancora legata ai contesti domestici. Il rapporto tra cittadini europei e Parlamento europeo c'è, ma si traduce in un legame estremamente labile. A conferma di questa tesi basta pensare al crescente numero di proposte, soprattutto negli ultimi anni, finalizzate alla modifica delle procedure elettorali, con il fine di accrescere l'interesse della comunità e di conseguenza il numero dei votanti.
3. L'ultimo ordine di ragioni pone l'attenzione alla reale incidenza che il Parlamento europeo ha svolto in Europa, in particolare nello sviluppo di un sistema democratico e partecipativo. Risulta essere un discorso complesso, già ripreso precedentemente, ma che in linea generale può prendere come esempio le opinioni che vengono espresse dai comitati del Parlamento europeo. Nonostante le opinioni devono essere rese obbligatoriamente, quest'ultime non hanno alcuna efficacia vincolante presso il Consiglio e la Commissione, ed il merito può essere disatteso dall'istituzione richiedente senza che ciò comporti ripercussioni sull'esito della decisione.

QQ

Questi tre ordini di ragioni rappresentano delle macro-aree di interesse in cui l'istituzione parlamentare sembra non esplicitarsi e, al contempo, trovare i propri limiti.

Problemi altrettanto importanti, ma forse meno evidenti, si sono riscontrati nello spostamento del controllo politico dal livello nazionale a quello europeo. Nelle relazioni tra le istituzioni europee la Commissione e il Consiglio, nonostante l'estensione della procedura di codecisione al Parlamento europeo data dal Trattato di Lisbona, non sono direttamente responsabili nei confronti dei Parlamenti nazionali ed europeo. Inoltre, la presenza di una pluralità di centri decisionali rende ancora più difficile al cittadino individuare un referente politico a cui attribuire la "responsabilità di governo" e sul quale, attraverso il Parlamento europeo, si possa esercitare un controllo democratico. In questo contesto i cittadini europei non percepiscono i componenti del Parlamento europeo come responsabili delle scelte a livello europeo e allo stesso tempo non si sentono nemmeno coinvolti, alimentando così una crescente disaffezione dei cittadini verso le istituzioni dell'Unione.

In una situazione di malessere democratico in cui il deficit rappresenta il fenomeno alla base del sistema politico europeo, vi è la necessità di creare o di apporre dei rimedi che conducano al "rinnovamento dei canali di democrazia europea attraverso il ripensamento delle sue regole e dei suoi procedimenti di decisione". Punto cruciale, insieme all'inquadramento giuridico dei partiti politici europei, risulta diventare l'individuazione di una disciplina comunitaria uniforme in merito all'elezione del Parlamento europeo, che gli consenta di operare in un quadro di piena legittimità.

Nel capitolo che segue porrò dunque l'attenzione sul tentativo dello sviluppo di un sistema partitico transnazionale, sulla riforma di legge elettorale europea e, in generale, sul futuro della democrazia europea.

CAPITOLO 3 – FUTURO DELLA DEMOCRAZIA EUROPEA

3.1 FUTURO DEI PARTITI POLITICI EUROPEI

Riprendendo le fila del capitolo precedente possiamo constatare che il deficit democratico e il relativo ruolo del Parlamento europeo e dei partiti politici europei non trovano una semplice soluzione. L'obiettivo che questa tesi, nello specifico questo capitolo, si pone è provare a guardare oltre il problema individuando possibili soluzioni e ipotizzando il futuro a cui si vuole giungere. In questo caso ritengo utile ed importante, al fine di uno studio completo dei partiti politici europei, trattare la prospettiva futura e democratica di tali partiti, portando anche l'esempio concreto di tentativo di un partito politico transnazionale a livello europeo.

Per poter parlare di “futuro dei partiti politici europei” sotto l'ottica della piena realizzazione democratica, risulta doveroso chiedersi: “Quali sono gli obiettivi che devono raggiungere? E quali cambiamenti devono fare per raggiungere tali obiettivi?”.

Come abbiamo detto in precedenza i partiti politici europei non godono dello stesso riconoscimento affidato a quelli nazionali. Riprendendo le categorie concettuali di Kaplan (1967) che inquadrano le strutture partitiche europee come “sistemi a sottosistema dominate”¹⁰⁶, possiamo tranquillamente affermare che il ruolo da essi svolto riguarda poco la forma del partito. Considerati più come “agenzie di comunicazione” o di networking di tipo transnazionale, i partiti europei non reclutano direttamente e autonomamente i candidati e non hanno neanche una “prospettiva di governo” all'interno del sistema europeo¹⁰⁷. Come abbiamo visto, il ruolo e i limiti dei partiti politici europei sono influenzati dai partiti nazionali, che riflette ciò che resta della sovranità dello stato di appartenenza. Vi è dunque un’“omologia strutturale”¹⁰⁸ tra il modo con cui agiscono gli stati nei confronti delle istituzioni europee e il modo con cui i partiti nazionali si pongono nei confronti dei partiti europei. In tale prospettiva la condizione attuale del partito politico è il riflesso della condizione che investe gli stati, ovvero una crisi di governabilità. La differenza che si riscontra tra due queste figure è soprattutto nel modo in cui affrontano tale crisi. Gli Stati, sulla base di una governance multi-livello, hanno

¹⁰⁶ Mascia M. (2014). *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*. Cacucci Editore.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

iniziato a redistribuire le proprie competenze e poteri verso il basso, negli enti locali/regionali, e verso l'alto, in sede internazionale, secondo il principio chiave di sussidiarietà¹⁰⁹. Al contrario, il partito politico rimane una struttura nazionale e centralista. Secondo Longo (2014) si deve ancora realizzare un “sistema di party government”, nello specifico: non si è ancora realizzata la “capacità dei partiti politici europei di determinare il contenuto delle politiche pubbliche durante i processi decisionali e dalla possibilità degli stessi partiti di determinare l’agenda politica del sistema mediante il controllo, diretto o indiretto, del potere esecutivo”¹¹⁰.

Qual è, allora, il futuro dei partiti politici europei? Fondamentale, per dare una risposta completa, è prendere in considerazione lo spazio in cui tali partiti si devono esplicare¹¹¹. La globalizzazione e le sfide che essa comporta, sia nel campo sociale che economico, spingono e hanno bisogno di risposte concrete. L’urgenza di governabilità potrebbe portare i partiti politici europei ad una maggiore differenziazione identitaria. Le sfide d’oggi giorno, che riguardano sempre più il rispetto di diritti umani fondamentali, trovano nel dibattito politico sociale e nelle organizzazioni di società civile il loro fulcro. In un’ottica di ampliamento e rafforzamento della democrazia europea, la relazione che potrebbe sussistere tra questi due attori potrebbe portare ad un maggiore coinvolgimento della comunità nella scelta delle politiche europee. Il partito politico europeo assumerebbe, insieme alle formazioni organizzate di società civile, un ruolo di “artefice dell’estensione transnazionale, territoriale e sostanziale della democrazia”, ponendo sempre come principio guida il rispetto della sussidiarietà. Importante, nel processo di democratizzazione dei partiti europei risulta dunque essere la rappresentanza, che non si deve limitare al valore nazionale o a quello dei gruppi di interesse ma deve riguardare l’interesse generale. La rappresentanza dell’interesse generale, infatti, se trova le giuste strutture rappresentative ha la capacità di contenere e allo stesso tempo condizionare i centri di potere. Il tema del ruolo dei partiti politici europei come attori centrali per la costruzione di un’unione politica europea è fondamentale per lo sviluppo di party government europeo, ma ancora inesistente nelle agende dei partiti nazionali. In tal senso,

¹⁰⁹ Riferimento al principio di sussidiarietà del relativo Protocollo 11997D/PRO/07 e a Piattoni S. (2005). *La “governance” multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*. Rivista italiana di scienza politica, fascicolo 3. Il Mulino.

¹¹⁰ Mascia M. (2014). *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*. Cacucci Editore.

¹¹¹ Schmitter P. C. (2005). *Il futuro della democrazia in Europa: tendenze, analisi e riforme*. Rivista Italianeuropei.

QQ

oltre ai classici ruoli attribuiti ai partiti politici, quelli europei dovrebbero vedere incorporati ruoli nuovi, quali: la socializzazione politica, il reclutamento di personale politico, la gestione di tornate elettorali e il sostegno parlamentare a un governo di tipo europeo.

Ma questo basta? Per ridurre il deficit democratico si rende necessario lo sviluppo di un sistema politico transnazionale, si parla quindi di “European party building all’interno di un processo di Democratic institution building”¹¹².

3.1.1 SVILUPPO DI UN SISTEMA PARTITICO TRANSNAZIONALE

Come abbiamo appena detto, l’esigenza di una dimensione sistemica europea transnazionale del partito politico deve inserirsi all’interno di un processo di “democratic institution building”. Con questo si intende un processo di “costruzione” che deve fare i conti con l’atipicità della rappresentanza degli interessi praticata a livello europeo da lobby e partiti nazionali¹¹³. Tale costruzione che direzione deve prendere? Un autonomo sistema partitico europeo può nascere dall’integrazione di precedenti partiti nazionali o deve essere creato ex novo da entità partitiche transnazionali?

Innanzitutto occorre capire cosa si intende per “sistema partitico”. Riprendendo la definizione classica di Sartori (1976), i sistemi di partito sono come “sistemi di interazioni”: “sistemi in cui i partiti si impegnano reciprocamente, in modo competitivo, in arene definite”¹¹⁴. In pratica i partiti creano un sistema quando interagiscono o competono tra loro nell’arena elettorale, legislativa o di governo. Quello che manca a livello europeo è proprio questo: party government. Questo è caratterizzato dalla capacità dei partiti di determinare il contenuto delle politiche pubbliche durante i processi decisionali e dalla possibilità degli stessi partiti di determinare l’agenda politica del sistema mediante il controllo del potere esecutivo. Risulta dunque importante capire se il sistema dei partiti europei gioca un ruolo rilevante nella formazione dell’esecutivo dell’Unione. Ma qual è l’esecutivo nel sistema dell’Unione europea? Nonostante

¹¹² Mascia M. (2014). *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*. Cacucci Editore.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ <https://123dok.org/article/conclusione-partiti-transnazionali-e-un-sistema-partitico-transnazionale.dy4vpg5y>.

QQ

l'articolo 17 del Trattato di Lisbona¹¹⁵ rafforzi i legami tra Parlamento europeo e Commissione, conferendo il potere al Parlamento europeo di eleggere il Presidente della Commissione e di dare l'approvazione riguardo al collegio dei Commissari, il sistema politico dell'Unione non appare ancora chiaramente definito. La definizione della natura di un sistema politico passa in primo luogo dalle relazioni tra potere esecutivo e potere legislativo: in tale relazione si identificano le modalità di governo di un sistema. Attualmente, con il potere esecutivo diviso tra Commissione e Consiglio Europeo e il ruolo di controllo ancora marginale del Parlamento europeo verso queste istituzioni, non esiste un modello consolidato di competizione tra i partiti che possa offrire le basi per la costruzione di un sistema partitico europeo. Il problema risulta dunque rivelarsi più istituzionale che politico o inerente allo sviluppo di partiti transnazionali in sé. Si potrebbe pensare infatti che questa situazione possa essere modificata solo tramite modifiche di trattati che permettano al Parlamento di esercitare funzioni esecutive di controllo o istituendo l'elezione diretta del Presidente della Commissione: garantendo una funzione per la quale i partiti transnazionali possano concorrere. I partiti costituiscono un sistema quando si confrontano e interagiscono tra loro attraverso la competizione: campagne elettorali ed elezioni, mentre ad oggi tali processi risultano essere "domestici".

3.1.2 I PARTITI TRASNAZIONALI EUROPEI - L'ESEMPIO DI VOLT

Abbiamo parlato fino ad ora del complesso e possibile sviluppo di un sistema partitico transnazionale a livello europeo e dei limiti, che ancora ad oggi riscontra per essere attuato. Ponendoci nella prospettiva dei partiti politici europei potremmo affermare che, forse, l'evoluzione può venire proprio da loro. Importante da capire è: "deve cambiare il sistema o le componenti che ne fanno parte?"

A tal fine questo paragrafo intende porre le basi di un possibile sviluppo dei partiti politici europei in partiti transnazionali europei, evidenziando il cambio di rotta delle sfide a cui devono far fronte e portando un esempio concreto di tentativo transnazionale.

¹¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

QQ

Il passaggio da partiti europei a partiti transnazionali rappresenta una evoluzione nella struttura e nella strategia dei partiti politici in Europa. Questo cambiamento è stato guidato da una serie di fattori¹¹⁶, tra cui:

1. Integrazione europea: con il processo di integrazione europea in corso, c'è un bisogno sempre maggiore di rappresentare gli interessi e le preoccupazioni dei cittadini europei a livello europeo;
2. Cambiamenti nel sistema politico: i partiti transnazionali europei sono spesso creati per soddisfare le sfide poste dalla globalizzazione, dalla digitalizzazione e dai cambiamenti demografici. Questi cambiamenti hanno reso necessario un adattamento dei partiti politici per affrontare le nuove sfide;
3. Bisogno di un'identità europea: molti europei sentono che c'è un bisogno di un'identità europea più forte e coesa, e i partiti transnazionali europei mirano a promuovere questa identità e a rappresentare gli interessi dei cittadini europei in modo più efficace;
4. Nuove opportunità elettorali: con le elezioni europee che diventano sempre più importanti, c'è un'opportunità sempre maggiore per i partiti transnazionali europei di competere e influenzare la politica europea.

Questo “passaggio” deve ancora avvenire, o meglio viene considerato come un “processo in corso” a causa e come conseguenza di sfide ed ostacoli da affrontare quotidianamente. Possiamo però affermare che i partiti transnazionali europei rappresentano sicuramente un'evoluzione positiva per la rappresentanza politica europea e, anche, un'opportunità per i cittadini europei di influenzare la politica europea in modo più diretto e significativo. Nonostante ogni partito, che sia nazionale, europeo o transnazionale, venga fondato su specifiche ideologie e valori interni al partito stesso, possiamo identificare, in via generale, obiettivi e valori fondamentali a cui i partiti politici transnazionali europei fanno riferimento:

¹¹⁶ Analisi delle sfide a cui deve far fronte la democrazia europea attraverso Schmitter P. C. (2005). *Il futuro della democrazia in Europa: tendenze, analisi e riforme*. Rivista Italianeuropei e Divjak T., Forbici G. (2017). *The future evolution of civil society in the European Union by 2030*. Centre for information service, cooperation and development of NGOs – european Network of National Civil Society Associations

QQ

- Creazione di un'Unione europea più forte e coesa, mirando alla promozione di un'identità europea condivisa;
- Promozione della democrazia e della partecipazione diretta dei cittadini, al fine di influenzare le decisioni politiche;
- Protezione di diritti e libertà fondamentali dei cittadini europei, come la libertà di espressione, la privacy e i diritti umani;
- Promozione dello sviluppo sostenibile e lotta contro le sfide ambientali globali;
- Rafforzare la posizione dell'Unione Europea a livello internazionale, per avere un ruolo più forte e influente nella scena internazionale al fine di lavorare nella promozione della pace, stabilità e giustizia a livello globale.

Per evidenziare ulteriormente e rendere concreto quanto appena detto pongo come esempio la creazione del partito transnazionale europeo Volt¹¹⁷.

Volt viene considerato come il primo partito europeista transnazionale nato sotto la bandiera dell'Unione Europea, fondato nel 2017 e con sede a Bruxelles. Si è sviluppato velocemente, diffondendosi in quasi tutti gli stati europei e raccogliendo soprattutto i consensi dei giovani tra i 18 e i 35 anni. Il partito viene considerato, dagli stessi membri, un “nuovo modo di fare politica” sia per gli obiettivi a cui punta sia per la sua costituzione:

- Nasce dal basso, non dalla scissione o dallo scontento di un politico, come qualcosa di estraneo alla frammentazione dei partiti politici;
- Ha l'obiettivo di riformare l'Unione Europea in ottica paneuropea.

Oltre a condividere obiettivi “comuni” agli altri partiti transnazionali citati precedentemente, Volt si definisce un “movimento progressista e paneuropeo”¹¹⁸. Alla sua base vi è l'idea di andare oltre e di non rivivere le tradizionali tensioni tra destra e sinistra¹¹⁹ o tra liberali e conservatori, tipiche dei partiti politici nazionali, e di dare voce agli strati più deboli della società più lontani all'europeismo. L'obiettivo rimane sbloccare

¹¹⁷ Informazioni dettagliate in merito a Volt attraverso <https://www.mazine.it/volt-milano/#:~:text=Si%20chiama%20Volt%2C%20ed%20%20C3%A8%20il%20primo%20partito,giovani%20tra%20i%2018%20e%20i%2035%20anni> e <https://italiapost.it/che-cos-e-volt-partito-europeo/>

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Per approfondimento circa distinzione tra destra e sinistra storica, riferimento a Bobbio N. in Tra politica e società.

QQ

l'Unione Europea da tensioni nazionalistiche, dibattiti sull'attribuzione di competenze, cambiando il modo di fare politica e puntando su sei punti fondamentali:

- Opportunità;
- Giustizia;
- Libertà;
- Diritti umani;
- Sostenibilità;
- Solidarietà.

3.2 PROPOSTA DI RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE DELL'UNIONE EUROPEA

Fino ad ora abbiamo parlato del deficit democratico, ma anche dei limiti di partiti politici europei e del Parlamento europeo nella sua compensazione. Oltre alle teorie per la creazione di un sistema partitico transnazionale, che sicuramente garantirebbe maggiore rappresentanza europea, occorre parlare concretamente delle riforme in atto utili al risanamento del deficit. Abbiamo detto precedentemente, ma occorre sottolinearlo, che il deficit consiste nella mancanza di legittimità delle istituzioni europee e nella distanza che i cittadini sentono verso le istanze delle stesse. Un problema menzionato è la mancanza di una legge elettorale uniforme a tutti gli stati membri dell'Unione, in quanto un cittadino, che viene giuridicamente considerato europeo, può invece solo eleggere deputati appartenenti al proprio stato membro. Attualmente l'elezione del Parlamento europeo è sicuramente diretta, ma prevede 27 diverse procedure di elezione, ognuna per ogni paese membro, secondo la disciplina dell'European Electoral Act del 1976. Secondo l'articolo 223 del Trattato sul funzionamento dell'Unione si riconosce al Parlamento europeo il compito di elaborare "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"¹²⁰. A tali disposizioni segue la necessaria approvazione all'unanimità del Consiglio e, per l'entrata in vigore, l'approvazione da parte degli Stati membri conformemente alle proprie leggi costituzionali.

Ad oggi, purtroppo, possiamo contare solo su una serie di principi comuni, disciplinati all'articolo 14 del Trattato sull'Unione europea¹²¹, cui le leggi nazionali devono ispirarsi. La disomogeneità elettorale, per la quale ogni stato regola aspetti come l'attribuzione di seggi, i limiti delle circoscrizioni, l'età di voto, le date delle elezioni e il processo di candidature, è la causa principale della scarsa rappresentanza politica europea. Importante traguardo e necessario passo avanti per la democrazia europea è stata la proposta di riforma di una legge elettorale uniforme europea. L'attenzione alla questione era già stata

¹²⁰ Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, EURATOM) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_IT.html#_ftn19

¹²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0033>.

QQ

posta nella risoluzione del 26 novembre 2020 sul bilancio delle elezioni europee del 2019, in cui il Parlamento europeo raccomandava e incoraggiava di esaminare alcune questioni per migliorare il processo elettorale europeo, anche in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Prima di arrivare ad analizzare la riforma elettorale e i cambiamenti, indubbiamente positivi, che comporta, voglio porre l'attenzione sulle premesse esposte dal Parlamento europeo per arrivare ad una tale decisione. Riprendendo il Progetto di relazione sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2020/2220(INL)), emanato dalla Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo nel luglio del 2021, possiamo prendere in considerazione i principi che hanno ispirato tale progetto¹²². Quello su cui mi vorrei concentrare ora sono alcune delle motivazioni con le quali, finalmente, il Parlamento europeo ritiene necessario l'inserimento di tale riforma:

- Le elezioni europee continuano ad essere disciplinate soprattutto dalle leggi nazionali;
- Nel 2019 si è verificata la più alta affluenza negli ultimi vent'anni alle urne nelle elezioni europee;
- Un sistema elettorale europeo creerebbe un clima di fiducia e sostegno tra i cittadini dell'Unione;
- Bisogna mirare ad accrescere la legittimazione democratica del processo decisionale dell'Unione, in un'ottica di rafforzamento del concetto di cittadinanza europea, del funzionamento della governance dell'Unione, avvicinando i membri del Parlamento europeo agli elettori;
- Si permetterebbe a tutti i cittadini dell'Unione un'uguaglianza elettorale;
- Scopo di sviluppare concretamente una sfera pubblica europea;
- Migliorare la trasparenza e la responsabilità democratica del Parlamento, spostando il fulcro del dibattito elettorale dai temi nazionali alle vere questioni europee;

¹²² Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, EURATOM) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_IT.html#_ftn19

QQ

Queste “motivazioni” sono solo l’apice dell’iceberg. Alla sua base, sotto la superficie, c’è il sentimento comune verso un’Europa diversa.

3.2.1 CARATTERISTICHE DELLA RIFORMA

Abbiamo visto fino ad ora le motivazioni che spingono il sistema politico dell’Unione verso una legge elettorale uniforme, occorre ora analizzarla per comprendere le modifiche che tale proposta attuerebbe. Prendo come riferimento l’Allegato alla proposta di risoluzione legislativa: Regolamento del Consiglio relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consiglio e l’Atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato a detta decisione, e che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014¹²³.

Nell’intento di definire le caratteristiche principali della riforma¹²⁴, il regolamento evidenzia, nei primi due articoli le linee guida: all’articolo uno troviamo l’oggetto del regolamento, ovvero “le disposizioni per permettere... una procedura uniforme per quanto riguarda la circoscrizione dell’Unione”, mentre all’articolo due si trovano una serie di definizioni, utili all’identificazione precisa degli attori del procedimento. Dopo la sottolineatura, all’articolo 3, riguardo la disciplina degli Stati membri nelle questioni non disciplinate dal regolamento, iniziano gli articoli dedicati all’analisi delle caratteristiche della riforma. Per non rendere noiosa o troppo schematica l’analisi di tale documento raggrupperò gli articoli in gruppi maggiori, rendendo la spiegazione degli stessi più omogenea:

- La prima parte su cui si concentra tale documento (articoli 4, 5, 6) riguarda il diritto di voto, il diritto di eleggibilità e l’esercizio del diritto di voto. Nello specifico si stabilisce che “ogni cittadino dell’Unione che abbia compiuto 16 anni di età ha diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo, fatti salvi gli ordini costituzionali vigenti che stabiliscono un’età minima di voto pari a 18 o 17 anni”.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Articolo riassuntivo riforma legge elettorale europea
<https://www.movimentoeuropeo.it/component/content/article/9-uncategorised/2278-newsletter-17-ottobre-2022-1-editoriale?Itemid=437>

Poi, ad ogni cittadino dell'Unione che abbia compiuto 18 anni, si prevede il diritto di candidarsi all'elezione del Parlamento europeo in una circoscrizione nazionale, europea o entrambe. Si regolamenta inoltre il doppio voto, prevedendo sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive", e l'esercizio di voto a tutti i cittadini dell'Unione, anche a persone residenti in un paese terzo, senza residenza permanente e che stanno scontando una pena detentiva.

- Sempre nella categoria del voto, agli articoli 7 e 8, si tratta la questione dell'accessibilità e del voto di corrispondenza. Con "accessibilità" si intende che ogni Stato membro deve assicurare che tutti i cittadini abbiano accesso ai materiali, alle strutture di voto e ai seggi elettorali: ogni stato deve applicare "disposizioni adeguate volte ad agevolare l'esercizio del diritto di voto, da parte delle persone con disabilità, in modo autonomo e segreto". Per quanto riguarda il voto per corrispondenza si prevede, oltre al voto di cittadini residenti di un paese terzo, anche ulteriori possibilità quali il voto fisico anticipato, il voto per delega e il voto mediante sistemi elettronici e via Internet. Importante aspetto che viene sottolineato è l'adozione di "tutte le misure necessarie per garantire l'affidabilità, l'integrità, la segretezza del voto" al fine della protezione dei dati personali in base al diritto dell'Unione.
- Fondamentale novità è l'introduzione e la costituzione di liste elettorali nazionali e liste elettorali europee (art. 9), secondo l'istituzione sia di circoscrizioni nazionali sia di circoscrizioni a livello dell'Unione. Tralasciando solo per ora la questione della creazione di liste transnazionali, che tratterò nel paragrafo successivo a causa della sua natura controversa, mi concentro sulle circoscrizioni. Disciplinate all'articolo 14, le singole circoscrizioni nazionali possono essere costituite dagli Stati membri "in funzione delle loro specificità nazionali", anche in versione uninominale al fine di rappresentare minoranze linguistiche, etniche, ecc... ma sempre senza pregiudicare la natura proporzionale del voto. All'articolo 15, invece, viene prevista l'istituzione di una circoscrizione "formata dall'intero territorio dell'Unione europea, da cui saranno eletti 28 membri del Parlamento europeo".
- Altro punto che viene toccato è la presentazione delle liste dei candidati e i principi di selezione dei candidati stessi. In particolare l'articolo 11 afferma che i

nomi dei candidati, che acconsentono alla loro inclusione nella lista a livello europeo, vengono trasmessi dalle entità elettorali europee all'autorità elettorale europea, nel termine di almeno dodici settimane prima della data delle elezioni. Tali candidati, partiti politici, associazioni di elettori, alleanze elettorali ed entità elettorali europee, che partecipano alle elezioni del Parlamento, devono rispettare le procedure democratiche, la trasparenza e la parità di genere. Come viene sottolineato nell'articolo 10, le misure adottate per la selezione dei candidati devono garantire pari opportunità di eleggibilità e una "composizione del Parlamento europeo che rispecchi la diversità dell'Unione europea".

- Ulteriore caratteristica, disciplinata all'articolo 13, riguarda la soglia elettorale. Per quanto riguarda le circoscrizioni elettorali nazionali è prevista una soglia minima pari al 3,5% dei voti validi espressi, mentre non è prevista alcuna soglia minima per l'attribuzione dei seggi nella circoscrizione elettorale europea. Vengono previsti due voti: uno per la circoscrizione nazionale e uno per la circoscrizione a livello europeo. La differenza tra una circoscrizione e l'altra riguarda l'elezione dei membri: nella prima, quella nazionale, i membri del Parlamento sono eletti "avvalendosi di qualsiasi sistema nazionale di rappresentanza proporzionale comunemente utilizzato dagli Stati membri", mentre nella seconda, quella europea, sono eletti in base al sistema delle liste chiuse (articolo 12).
- Per quanto riguarda la data delle elezioni e la determinazione e pubblicazione dei risultati elettorali dobbiamo fare riferimento agli articoli 19 e 20 in cui si afferma rispettivamente che: "le elezioni del Parlamento europeo hanno luogo il 9 maggio dell'ultimo anno della legislatura" in quanto Giornata dell'Europa, mentre i risultati delle elezioni vengono proclamati dall'autorità elettorale europea e pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
- Altra caratteristica innovativa è l'istituzione della sopra citata autorità elettorale europea. Tale organo, disciplinato all'articolo 28, ha il fine primo di "garantire la corretta applicazione del presente regolamento nonché condurre e monitorare il processo elettorale della circoscrizione a livello dell'Unione". Oltre ad avere altre funzioni, di cui parlerò nel paragrafo successivo, l'autorità è indipendente ed è dotata di personalità giuridica.

QQ

Tali caratteristiche principali hanno lo scopo, da come possiamo notare, di espandere l'esercizio del voto e renderlo il più rappresentativo possibile. Tramite la diminuzione dell'età per votare, dell'istituzione di un giorno comune per le elezioni e della presenza di un'autorità elettorale europea si vuole rendere la partecipazione al voto un fenomeno globale. L'elezione, che si svolge a suffragio universale diretto, equo, libero e segreto permette un altro livello di trasparenza e parità di trattamento.

Dopo aver sottolineato le caratteristiche fondamentali della riforma mi soffermo ora su alcune di loro e sugli obiettivi che intendono perseguire.

3.2.2 OBIETTIVI DELLA RIFORMA

Abbiamo potuto evidenziare le caratteristiche della nuova legge elettorale, ma qual è l'obiettivo di tale riforma? Sicuramente lo scopo principale ed ovvio risulta essere l'unificazione, a livello europeo, di una normativa in tema di sistema elettorale. Nonostante gli Stati membri, a partire dall'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1976, dovessero scegliere i propri eurodeputati rispettando principi comuni, molte erano le differenze. La divergenza di criteri, ad esempio, per stabilire le circoscrizioni, la ripartizione dei seggi o le soglie di sbarramento evidenziava la mancanza di unione tra i paesi. Per garantire e rappresentare un'istanza comune l'obiettivo cardine è l'armonizzazione. L'integrazione positiva dell'Unione non può prevedere un'"Europa a due o più velocità": risulta necessaria un'azione comunitaria.

Abbiamo altresì detto che la riforma presenta delle novità, e come tali devono essere recepite ed accettate da tutti. I punti sui quali gli Stati membri sembrano avere delle riserve ed essere più controversi sono: l'istituzione di liste transnazionali e lo Spitzenkandidat.

L'elemento principale, che è anche quello più dibattuto, è l'introduzione di una circoscrizione elettorale paneuropea con liste transnazionali¹²⁵. Cosa prevede nello specifico? La situazione che si creerebbe vedrebbe aggiunti, ai 705 seggi "tradizionali",

¹²⁵ Crego M. D. (2021). *Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament*. European Parliamentary Research Service.

QQ

altri 28 occupati da figure scelte in liste comuni. Gli elettori europei riceverebbero quindi due schede: una per il collegio elettorale nazionale e l'altra, uguale in tutta Europa per il collegio costituito a livello dell'Unione, contenente un elenco di candidati provenienti da tutti gli Stati membri. Caratteristica specifica di tali liste è la ripartizione secondo un sistema proporzionale detto "metodo D'Hondt"¹²⁶, che garantirebbe un equilibrio geografico dividendo le liste in tre sezioni in base a tre gruppi di Stati membri, dal più popoloso al più piccolo. Alternando nelle varie sezioni i candidati dei diversi gruppi di Paesi, prevedendo che le liste siano bloccate e seguendo, per l'elezione, un ordine stabilito, si garantirebbe la rappresentanza a tutti gli Stati, anche a quelli meno popolosi. Il rischio contrario sarebbe che un candidato proveniente da uno stato più grande possa contare su bacini di voti più estesi e potrebbe monopolizzare la circoscrizione. Secondo Dòmenec Ruiz Devesa, socialista e relatore della legge, tale soluzione risulta essere equilibrata, permettendo ai cittadini di eleggere i singoli deputati tramite le liste nazionali ma anche di "sostenere un partito politico europeo, un programma elettorale comune e un candidato alla presidenza della Commissione". L'obiettivo dichiarato è infatti quello di "ottenere una competizione elettorale realmente unitaria, con i nomi e i loghi dei partiti politici europei e un capolista della circoscrizione transnazionale che ambisce al ruolo di presidente"¹²⁷.

Importante è, a tal punto, la realizzazione del principio dello Spitzenkandidat¹²⁸. Il metodo degli Spitzenkandidaten è un sistema secondo cui, a partire dal 2014, diventa presidente della Commissione il candidato di punta del partito politico che prende più voti alle elezioni europee. Spitzenkandidat in tedesco infatti significa "candidato di punta" o "capolista" ed in genere si riferisce a un candidato di punta di un partito. La realizzazione di questo principio permetterebbe al leader del gruppo politico europeo più rappresentato in Parlamento di formare una maggioranza nell'Eurocamera e presiedere la Commissione, secondo una procedura simile a quella che avviene in molti Stati europei. Non ancora mai realizzato, tale principio potrebbe essere la causa di non poche polemiche e di difficoltà nell'approvazione della legge elettorale.

¹²⁶ Descrizione del metodo in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_IT.html

¹²⁷ Genovese V. (2022). *Unità nella diversità. Come sarà la prima legge elettorale europea*. Linkiesta <https://www.linkiesta.it/2022/05/legge-elettorale-europea/>

¹²⁸ Ibidem.

QQ

Troviamo infatti due schieramenti: da una parte, le forze della destra radicale che si oppongono all'idea di un Parlamento più rappresentativo della comunità europea rispetto ai governi nazionali, e dall'altra, i governi degli Stati membri che difficilmente rinunceranno all'ampio margine di manovra che hanno nello scegliere il Presidente della Commissione¹²⁹. In ultima battuta, per il Parlamento europeo invece comporterebbe un notevole aumento di peso politico, ancora conteso fra le istituzioni dell'Unione.

Nonostante abbia delle caratteristiche più inclini ad essere dibattute, questa riforma viene definita “un obiettivo inseguito a lungo”. Fortemente sostenuta da federalisti, intellettuali ed esponenti politici, l'idea di un'Unione sempre più integrata, che superi gli interessi nazionali in nome di un collegio unico, risulta essere un grande passo in avanti e il fatto che sia discussa in Parlamento lo dimostra.

3.2.3 TRANSNAZIONALITA' DELLA RIFORMA

Dopo aver visto caratteristiche e obiettivi della riforma di legge elettorale europea risulta necessario inquadrarla all'interno dello studio che, nel corso di questa tesi, si è cercato di portare avanti. Abbiamo evidenziato come ci sia la tendenza alla transnazionalizzazione di partiti e del sistema politico europeo, possiamo quindi ricondurre tale riforma a questa prospettiva? Alcune domande a cui cercherò di dare risposta in questo breve paragrafo sono: “che volontà di cambiamento c'è a livello europeo? La proposta di riforma segue questa direzione? In che modo apre la strada a questa prospettiva?”.

Il processo di integrazione europea, nonostante le numerose difficoltà che ha incontrato lungo il suo percorso, è tutt'altro che finito¹³⁰. Alla luce di guerre, spinte nazionaliste o dell'emergere del populismo¹³¹ in molti degli stati democratici si ritiene ancora necessario, non solo puntare ai valori democratici, ma implementarli in un'ottica

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Per approfondimento e studio del processo di integrazione europea in Gilbert M. *Storia politica dell'integrazione europea*. Laterza.

¹³¹ Per approfondimento e studio del fenomeno del populismo in Di Gregorio L. (2019). *Demopatia. Sintomi, diagnosi e terapie del malessere democratico*. Rubbettino e in Divjak T., Forbici G. (2017). *The future evolution of civil society in the European Union by 2030*. Centre for information service, cooperation and development of NGOs – european Network of National Civil Society Associations

QQ

transnazionale, svincolandoli dal potere centrale. La riforma elettorale, a tal proposito, svolge un ruolo transnazionale?

Innanzitutto occorre sottolineare che l'obiettivo del transnazionalismo può essere ricondotto alla definizione di ruoli, strutture e istituzioni alla cui origine vi sono attori diversi dai governi nazionali, in grado di "agire e interagire nello spazio funzionale internazionale in modo autonomo rispetto ai centri di potere politico di matrice governativa"¹³². Inoltre, all'interno di un "processo di transnazionalizzazione", vi sono due tendenze: il consolidamento di una "global civil society" e l'innescò del pluralismo¹³³. In riferimento alla proposta di riforma elettorale europea potremmo sicuramente evidenziare il fatto che le due tendenze sopra citate siano presenti. Al contrario il problema che si evidenzia, ancora una volta, è lo svincolo dal carattere intergovernativo e da una logica dominante statocentrica. Tesi degli oppositori di tale riforma, riconducibili alle fila della destra, risulta improntarsi sul "continuo togliere la sovranità degli Stati membri, dando competenze a chi non lo merita".

Sembra a questo fine utile ricordare come la riforma, e nello specifico l'attuazione delle liste transnazionali oggetto di tanto dibattito, abbiano come scopo la concretizzazione di ciò che il processo di integrazione europea ha sempre puntato: un'Europa unita non solo a livello formale ma anche sostanziale. L'idea che il Parlamento europeo venga eletto in base ad una circoscrizione europea e attraverso una legge uniforme europea, non sembra poi così surreale.

Come viene sottolineato dallo studio "Ways to Europeanise elections to the European Parliament" dell'European Parliamentary Research Service, le varie proposte e riforme hanno lo scopo di incrementare la legittimazione e portare l'Europa sempre più vicina ai suoi cittadini¹³⁴. L'ottica da usare è quella paneuropea: "unire o tendere ad unire l'intera Europa e le popolazioni che vi abitano"¹³⁵.

¹³² Mascia M. (2010). *Il transnazionalismo organizzato a fini di promozione umana*. Dossier: *La società civile globale per la promozione umana*. Centro Diritti umani.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Crego M. D. (2021). *Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament*. European Parliamentary Research Service

¹³⁵ Definizione in Dizionario Treccani. <https://www.treccani.it/vocabolario/paneuropeo/>.

3.3 FUTURO DELLA DEMOCRAZIA EUROPEA

Abbiamo visto fino ad ora, lungo tutto il testo, le diverse sfaccettature della democrazia: partendo dalla sua definizione abbiamo evidenziato la sua area internazionale, il ruolo della rappresentanza democratica, il malessere nella quale è coinvolta a livello europeo, fino ad arrivare ai tentativi di miglioramento e di riforma attuati al fine di ridurre il deficit democratico. Quello che manca ora è uno sguardo al futuro della democrazia europea e alla serie di iniziative che sono state o stanno prendendo piede, non solo per migliorarla, ma per renderla effettiva.

Prima di poter analizzare queste iniziative occorre porre in evidenza gli sviluppi ai quali la democrazia, in generale, dovrà far fronte. Riprendendo il filo conduttore del Libro verde “Il futuro della democrazia in Europa” possiamo dire che vi è “l’ipotesi secondo la quale il futuro della democrazia in Europa dipende meno dalla capacità di rafforzare e perpetuare le istituzioni formali e le pratiche informali esistenti che da quella di cambiarle”¹³⁶. Punto chiave risulta essere, riprendendo Robert Dahl, che “la democrazia dei nostri successori non sarà e non potrà mai essere la democrazia dei nostri successori” a causa delle molteplici e di enorme portata trasformazioni che ha subito e subirà¹³⁷. Risulta necessario non solo specificare i processi e le parti in causa, ma occorre identificare le sfide e le opportunità che impattano la dimensione europea della democrazia.

Riprendendo uno studio svolto dall’European Economic and Social Committee (Comitato Economico e Sociale Europeo), intitolato “The future evolution of civil society in the European Union by 2030” possiamo evidenziare un aspetto fondamentale a tale analisi. In prima battuta occorre evidenziare che lo studio riporta i cinque grandi fenomeni che stanno influenzando e influenzeranno, sicuramente fino al 2030, la civil society organisations ovvero la società civile¹³⁸.

¹³⁶ Schmitter P. C. (2005). *Il futuro della democrazia in Europa: tendenze, analisi e riforme*. Rivista Italianeuropei.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Divjak T., Forbici G. (2017). *The future evolution of civil society in the European Union by 2030*. Centre for information service, cooperation and development of NGOs – european Network of National Civil Society Associations.

QQ

Questi sono:

1. Cambiamenti demografici
2. Crisi economica
3. Digitalizzazione
4. Populismo
5. Restringimento dello spazio civico

Ogni macro fenomeno non si limita ad essere tale ma si connette allo sviluppo di ulteriori fattori, positivi o negativi che siano, quali: migrazione, invecchiamento della popolazione, crescita ineguaglianze sociali, sviluppo tecnologico o polarizzazione della società. Senza entrare nel merito di ogni fattore e delle conseguenze, non solo sociali ma economiche, culturali e politiche, che esso crea nella società, possiamo giungere alla conclusione della necessità di sviluppare una democrazia europea più inclusiva e globale. Esplicita volontà ad andare verso questa forma di democrazia si può ritrovare nelle Priorità dell'Unione Europea per il periodo 2019-2024¹³⁹. L'agenda strategica per l'Unione deriva dal dialogo tra i leader dell'UE, i ministri nazionali, le istituzioni europee e i gruppi politici al Parlamento con lo scopo di orientare i lavori delle istituzioni per i prossimi anni e di rispondere, al miglior modo, alle sfide e alle opportunità poste dall'attuale situazione globale. Oltre ad identificare i quattro settori prioritari il Consiglio europeo, nell'agenda, individua le modalità per realizzarli:

- Proteggere i cittadini e le libertà: controllando in maniera più efficace le frontiere esterne dell'UE, sviluppando una politica globale in materia di migrazione, sviluppando una lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera e online;
- Sviluppare una base economica forte e vivace: preparando l'Europa ad affrontare crisi future, rafforzando il ruolo internazionale dell'euro, sostenendo le imprese europee e sviluppando una politica industriale solida anche attraverso la trasformazione digitale;
- Costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero: investendo in iniziative ecologiche, creando un'economia circolare efficace e un mercato

¹³⁹ Descrizione e analisi dettagliata delle *priorità dell'Unione europea per il periodo 2019-2024* in https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_it

QQ

dell'energia UE funzionante, favorendo una transizione rapida verso le fonti energetiche rinnovabili e riducendo la dipendenza dell'Unione dall'esterno;

- Promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale: costruendo una politica estera basata sulla politica di vicinato, promuovendo valori come pace, stabilità, democrazia e diritti umani a livello mondiale, perseguendo una politica commerciale basata su multiculturalismo e ordine internazionale globale, collaborando in materia di sicurezza e difesa con la NATO.

Da tali sfide la Commissione europea, per lo stesso periodo di tempo (2019-2024)¹⁴⁰, ha definito sei priorità politiche:

1. Un Green Deal europeo
2. Un'Europa pronta per l'era digitale
3. Un'economia al servizio delle persone
4. Un'Europa più forte nel mondo
5. Promozione dello stile di vita europeo
6. Un nuovo slancio per la democrazia europea

Particolare attenzione, al fine di evidenziare l'aspetto che maggiormente ma non unicamente interessa tale tesi, pongo all'ultima delle sei priorità appena elencate. “Un nuovo slancio per la democrazia europea” secondo la Commissione europea dovrebbe non solo “rafforzare i processi democratici in Europa intensificando i rapporti con il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali” e “proteggere la democrazia dell'UE da interferenze esterne”, ma anche “garantire la trasparenza e l'integrità in tutto il processo legislativo e coinvolgere maggiormente i cittadini dell'UE nella definizione del futuro dell'Unione”¹⁴¹.

Quello che manca ora da capire è: “Cosa è stato fatto per rendere effettiva questa priorità? Quali iniziative e proposte sono state avanzate al fine di dare “un nuovo slancio alla democrazia europea”?

¹⁴⁰ *European Action Plan* in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_it

¹⁴¹ *Ibidem*.

3.3.1 INIZIATIVE DI DEMOCRAZIA EUROPEA: LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

Sul filo conduttore di un nuovo slancio democratico in ambito europeo risulta doveroso parlare della Conferenza sul Futuro dell'Europa. Definita come “un esperimento di democrazia partecipativa... con l'obiettivo di avviare un dialogo tra i rappresentanti della politica comunitaria e nazionale e i cittadini stessi, per discutere di quello che dovrebbe essere il progetto europeo nel prossimo futuro”¹⁴² è un'iniziativa lanciata dal Presidente francese Macron, nel 2019, ed indirizzata a tutti i cittadini europei “per un Rinascimento europeo”. La Conferenza, quale iniziativa comune al Parlamento europeo, alla Commissione europea e al Consiglio dell'Unione europea, ha preso il via a partire da marzo 2021 con il fine di dare voce ai cittadini europei consentendo loro di esprimere le proprie opinioni in merito al futuro dell'Europa. La dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa è stata firmata il 10 marzo 2021, prevedendo la definizione della struttura della Conferenza e i mezzi attraverso i quali i cittadini avrebbero potuto apportare il loro contributo. A tale fine si può schematicamente articolare la Conferenza in quattro pilastri¹⁴³, che ne hanno definito la struttura:

- La creazione di una piattaforma digitale multilingue: istituita come cuore pulsante della Conferenza, dando a tutti i cittadini la possibilità di condividere idee e contributi nelle ventiquattro diverse lingue dell'Unione;
- L'istituzione di panel europei di cittadini, costituiti da duecento cittadini scelti in maniera casuale, quali “rappresentanti della diversità sociologica e geografica” dell'Unione, al fine di consentire ai cittadini stessi di discutere insieme sul futuro dell'Europa. I panel sono stati organizzati in quattro temi diversi:
 - Panel 1 – “Un'economia più forte, giustizia sociale, lavoro, istruzione, cultura, sport e trasformazione digitale”
 - Panel 2 – “Democrazia europea, valori, diritti, Stato di diritto, sicurezza”
 - Panel 3 – “Cambiamento climatico, ambiente e salute”
 - Panel 4 – “L'UE nel mondo e la migrazione”

¹⁴² Piattaforma della *Conferenza sul futuro dell'Europa* in <https://wayback.archive-it.org/12090/20230217031758/https://futureu.europa.eu/it/>

¹⁴³ Ibidem.

I cittadini partecipanti ai panel, attraverso il contributo della piattaforma digitale, hanno potuto formulare le loro raccomandazioni nella sessione plenaria della Conferenza.

- L'istituzione di panel di cittadini a livello nazionale composti da cittadini selezionati casualmente sulla base degli stessi principi da parte di diversi Stati membri, le cui raccomandazioni adottate sono state poi presentate alla sessione plenaria della Conferenza. E l'attuazione di un'ampia gamma di eventi ed iniziative da parte degli Stati membri, in linea con le proprie specificità nazionali.
- La presenza di sessioni plenarie della Conferenza nelle quali, a seguito di discussioni sulle raccomandazioni scaturite dai panel nazionali ed europei e dai contributi della piattaforma digitale, si è giunti alla presentazione di proposte al Comitato esecutivo.

Da tale struttura e soprattutto dai panel sopracitati sono emerse 49 raccomandazioni, divise in 9 macro-temi, pronte per essere proposte alle istituzioni comunitarie. I macro-temi prevedono: clima e ambiente, salute, economia, UE nel mondo, diritti, digitale, riforma dei Trattati, migranti, istruzione e cultura¹⁴⁴. Nello specifico, per quanto concerne la democrazia europea, i cittadini hanno posto l'attenzione alla salvaguardia dei diritti e alla non discriminazione, alla tutela della democrazia e dello stato di diritto, alla riforma istituzionale e del processo decisionale dell'Unione, alla costruzione di un'identità comune europea e al rafforzamento della partecipazione dei cittadini¹⁴⁵. In tale prospettiva, alla conclusione della Conferenza nel maggio 2022, non si è perso tempo ed è stato adottato un Piano d'azione per la democrazia europea¹⁴⁶. L'obiettivo è di rendere più resilienti le democrazie europee attraverso una triplice azione di promozione di elezioni libere e regolari, rafforzamento libertà dei media e combattendo la disinformazione, contro l'aumento di sfide quali estremismo, diffusione di fake news,

¹⁴⁴ <https://europa.today.it/unione-europea/proposte-cittadini-cofoe.html>

¹⁴⁵ European Citizens Panel 2: *European democracy / Values and rights, rule of law and security*. European Parliamentary Research Service (2022).

¹⁴⁶ *Piano d'azione per la democrazia europea*. Punto della Conferenza sul futuro dell'Europa 2022.

QQ

interferenze nelle elezioni o nel lavoro dei giornalisti. In tale direzione la Commissione ha già previsto¹⁴⁷:

- Revisione del regolamento sul finanziamento dei partiti politici europei;
- Utilizzo di fondi per gioventù, educazione alla cittadinanza, programma Europa creativa e Agenda per la parità;
- Legge europea per la libertà dei media, adottata il 16 settembre 2022;
- Azioni per migliorare la protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani da procedimenti giudiziari abusivi, avviate il 27 aprile 2022;
- Raccomandazione volta a rafforzare la sicurezza dei giornalisti e dei professionisti dei media, presentata il 16 settembre 2021;
- Codice di buone pratiche dell'Unione Europea sulla disinformazione;
- Consultazione pubblica, condotta tra il 15 luglio e il 18 settembre 2020.

Fondamentale all'attuazione di obiettivi democratici, non solo della Conferenza sul futuro dell'Europa ma di qualsiasi iniziativa e proposta comunitaria, ci deve essere lo studio dei fenomeni che ci circondano. In una società in cui prevale sempre più l'individualizzazione e l'estremizzazione, la risposta non deve essere la creazione di un "nemico" costante ma la costituzione di un'identità comune sempre più forte. Per riprendere le parole dell'ex presidente del Parlamento europeo David Sassoli all'inaugurazione della Conferenza sul futuro dell'Europa: "I nostri sistemi democratici devono costantemente adattarsi ed evolversi per soddisfare le nuove realtà che affrontiamo. La democrazia si costruisce ogni giorno" e tal fine dobbiamo creare "un'Europa più forte, più resistente, più democratica e più unita"¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Approfondimento in Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul Piano d'azione per la democrazia europea. (2020) e in Piano d'azione per la democrazia europea. Punto della Conferenza sul futuro dell'Europa 2022

¹⁴⁸ Discorso del Presidente del Parlamento europeo David Sassoli al lancio della Conferenza sul futuro dell'Europa a Strasburgo (2021).

CONCLUSIONI

Il presente elaborato ha cercato di rispondere alla domanda, esplicitata nel titolo dello stesso, circa il ruolo e i limiti del Parlamento europeo e dei partiti politici europei nella risoluzione, o meglio compensazione, del deficit democratico. Il risultato a cui si è arrivati è che il sistema politico europeo soffre, a partire dalla sua esistenza, di un malessere democratico. A tal fine è risultata evidente la necessità di ampliare lo studio verso teorie, avvenimenti e logiche passate, utili come punto di riferimento e come base a idee e proposte future. Il passaggio da logica stato-centrica a logica del mutamento globale, quello da Assemblea a Parlamento eletto a suffragio universale diretto, quello da partito politico europeo a sviluppo di un sistema partitico transnazionale possono essere considerati solo come alcuni dei “passaggi” fondamentali attuati, o da dover attuare, nell’attuale società per colmare il forte divario che sussiste tra cittadini e istituzioni. Il sentimento comune di sentirsi lontani dalle istituzioni che ci rappresentano e l’impossibilità reale di influire sulle politiche che poi ci riguardano, sono due degli aspetti che la democrazia deve tentare di risolvere.

I capitoli che hanno composto tale tesi hanno cercato, seguendo una logica crescente, di evolvere il concetto di democrazia tramite il continuo ampliamento alla sfera internazionale ed europea. Quello a cui si è giunti è la necessità di attuare i principi e valori democratici in un’ottica sempre più inclusiva e pan-europea. In un’era interdipendente, globale, multiculturale non ci deve, e non può, più essere spazio per divisioni e sentimenti improntati alla ricerca continua di un nemico a cui battersi. L’idea dello stato nazione e delle relative politiche nazionalistiche ed etnocentriche devono essere sostituite dalla partecipazione attiva alle vicende comunitarie e dal perseguimento della “pace positiva”, se si vuole puntare ad un’Unione Europea unita e forte contro le sfide globali.

Nello specifico, la parte finale dell’elaborato ha cercato di mettere in luce il possibile sviluppo della democrazia europea grazie ad iniziative e proposte. Se facciamo riferimento alla proposta di legge elettorale europea e alla Conferenza sul futuro dell’Europa, possiamo tranquillamente affermare che queste rappresentano un grande punto di svolta, non solo per le istituzioni europee, ma anche per i cittadini stessi che possono finalmente sentirsi parte di qualcosa che li rappresenta.

QQ

Il futuro della democrazia europea dev'essere considerata come una nuova fase dell'integrazione europea stessa: un processo da molto tempo in atto ma non ancora concluso, anzi da rilanciare. A tal fine, il presente studio vuole non solo esporre le problematiche democratiche europee e i tentativi utilizzati per risanarle, ma vuole dare l'impulso a conoscere i fenomeni che ci circondano e di esserne parte attivamente. È importante tenere presente, infatti, che ognuno di noi, in quanto cittadino europeo, è un attore fondamentale per il sistema di cui fa parte. Astensionismo e apatia verso il processo democratico europeo sono solo alcune delle conseguenze di una visione vecchia di un'Unione Europea che ad oggi sta cambiando, o almeno sta cercando di farlo.

Questo testo, seppure in maniera concisa, ha come finalità intrinseca di spronare e incentivare la causa europea seguendo le orme di movimenti, iniziative ed organizzazioni che non si sono arrese ad un'idea di Europa migliore.

BIBLIOGRAFIA

- Allegri M. (2013). I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali.
- Benvenuti S. (2020). Parlamenti nazionali, legittimazione democratica e democrazia rappresentativa nell'Unione Europea. DPCE Online.
- Bobbio N. (1987). La democrazia realistica di Giovanni Sartori. Centro di scienza politica Fondazione Feltrinelli.
- Caja E. M. (2018). Soluzioni istituzionali sono in grado di ridurre il “deficit democratico” dell'Unione europea? Il federalista. Rivista di politica.
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01) del 18.12.2000. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.
- Ciancio A. (2009). I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione. Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul Piano d'azione per la democrazia europea. (2020).
- Crego M. D. (2021). Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament. European Parliamentary Research Service.
- Di Gregorio L. (2019). Demopatia. Sintomi, diagnosi e terapie del malessere democratico. Rubbettino.
- Diritto, dignità, pace. Giornata di studi in memoria di Antonio Papisca. Quadrimestrale di civiltà e cultura europea. SUDEUROPA (2017).
- Discorso del Presidente del Parlamento europeo David Sassoli al lancio della Conferenza sul futuro dell'Europa a Strasburgo (2021).
- Divjak T., Forbici G. (2017). The future evolution of civil society in the European Union by 2030. Centre for information service, cooperation and development of NGOs – european Network of National Civil Society Associations.
- European Citizens Panel 2: European democracy / Values and rights, rule of law and security. European Parliamentary Research Service (2022).
- Laudani F. (2011). Rappresentanza europea, gruppi parlamentari e deficit democratico.

QQ

- Martiny F. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta, tra promesse non mantenute e speranze disilluse.
- Mascia M. (2010). Il transnazionalismo organizzato a fini di promozione umana. Dossier: La società civile globale per la promozione umana. Centro Diritti umani.
- Mascia M. (2014). Verso un sistema partitico europeo transnazionale. Cacucci Editore.
- Mascia M. (2017). Unione europea cantiere aperto di governance, teorie, istituzioni, attori. Cacucci.
- Mascia M., Papisca A. (2012). Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani. CEDAM.
- Matarese G. (2013). Il ruolo del Parlamento Europeo nella compensazione del deficit democratico dell'Unione Europea. Academia edu.
- Papisca A. (1995). Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico. Franco Angeli.
- Piano d'azione per la democrazia europea. Punto della Conferenza sul futuro dell'Europa 2022.
- Piattoni S. (2005). La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative. Rivista italiana di scienza politica, fascicolo 3. Il Mulino.
- Polito A. (2001). Dopo la Democrazia. Intervista a Ralf Dahrendorf. Laterza.
- Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità – 11997D/PRO/07.
- Raccomandazioni finali del Panel europeo di cittadini 2: "Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza".
- Risoluzione del Parlamento Europeo del 19 aprile 2018 sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali (2016/2149(INI)).
- Salvati E. (2016). Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo: quali problemi ancora aperti? Il Politico. Rivista italiana di scienze politiche.
- Schmitter P. C. (2005). Il futuro della democrazia in Europa: tendenze, analisi e riforme. Rivista Italianieuropei.

SITOGRAFIA

- [Cosmopolis | rivista di filosofia e teoria politica \(cosmopolisonline.it\)](https://www.cosmopolis.it/)
- <https://123dok.org/article/accountability-e-responsiveness-democrazia-rappresentanza-responsabilit%C3%A0.8ydrn1zp>
- <https://archive.org/details/elementidiscienz00moscuoft/page/2/mode/2up>
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_it
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:democratic_deficit
- <https://europa.today.it/unione-europea/proposte-cittadini-cofoe.html>
- https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_it
- <https://gazzettadimantova.gelocal.it/mantova/cronaca/2011/10/21/news/i-principi-della-democrazia-norberto-bobbio-1958-1.1610381>
- <https://it.wikipedia.org/wiki/Euroscetticismo>
- https://it.wikipedia.org/wiki/Partito_politico_europeo
- <https://italiapost.it/che-cos-e-volt-partito-europeo/>
- <https://wayback.archive-it.org/12090/20230217031758/https://futureu.europa.eu/it/>
- <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/>
- <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/22/the-council-of-the-eu-moves-towards-more-transparent-funding-of-european-political-parties/>
- <https://www.diritto.it/il-deficit-democratico-dell-unione-europea-e-il-ruolo-del-parlamento/>
- <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it>
- <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/political-groups>
- <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/it/political-parties-and-foundations/european-political-parties>
- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_IT.html#_ftn19
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/20/il-parlamento-europeo-organizzazione-e-funzionamento>
- <https://www.ilpost.it/2019/06/07/prime-elezioni-europee-1979/>
- <https://www.liberties.eu/it/stories/principi-di-democrazia/44151>

QQ

- <https://www.magzine.it/volt-milano/#:~:text=Si%20chiama%20Volt%2C%20ed%20%20C3%A8%20il%20primo%20partito,giovani%20tra%20i%2018%20e%20i%2035%20anni.>
- <https://www.movimentoeuropeo.it/component/content/article/9-uncategorised/2278-newsletter-17-ottobre-2022-l-editoriale?Itemid=437>
- https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/it_n.pdf#:~:text=Articolo%2028%20Ogni%20individuo%20ha%20diritto%20ad%20un,il%20libero%20e%20pieno%20sviluppo%20della%20sua%20personalit%C3%A0
- [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/)
- https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia-e-democratizzazioni_%28Atlante-Geopolitico%29/
- https://www.treccani.it/enciclopedia/rappresentanza-politica-nazionale-e-europea_%28altro%29/
- <https://www.treccani.it/vocabolario/democrazia/>
- <https://www.treccani.it/vocabolario/paneuropeo/>