

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in Scienze Politiche, Studi
Internazionali e Governo delle Amministrazioni –
Curriculum: Storia e Politica Internazionale



DEFICIT DEMOCRATICO E INTEGRAZIONE EUROPEA:
UNA PROSPETTIVA DI ANALISI.

Relatore: Prof. PAOLO ROBERTO GRAZIANO

Laureando: TOMMASO MONTINI matricola N. 1177218

A.A. 2022-2023

Indice

Introduzione.....	4
Capitolo 1. Ruolo ed evoluzione dell'assemblea europea nel processo d'integrazione	7
1.1 Dall'Assemblea comune al Parlamento europeo.....	7
1.2 Il Parlamento europeo e i processi di allargamento	10
1.3 Nuovo ruolo del Parlamento europeo dalla sua elezione diretta.....	12
1.4 Il Parlamento europeo dal Trattato di Lisbona	16
Capitolo 2. Il deficit democratico e il sistema politico dell'Unione europea	22
2.1. Legittimità democratica e deficit democratico.....	22
2.2. Il paradosso della governance europea, il deficit democratico	25
2.3. Legittimità democratica in entrata e in uscita nell'Unione europea	30
Capitolo 3. Il Parlamento europeo come misura della legittimità democratica.....	40
3.1. Il Parlamento europeo e il deficit democratico	40
3.2. Il ruolo dei partiti europei all'interno del Parlamento europeo e il deficit democratico.....	46
3.3. Uniformità del sistema elettorale	50
3.4. Cosa rimane del deficit democratico nel sistema politico europeo.....	54
Conclusione	57
Bibliografia.....	60
Sitografia	63

Introduzione

La domanda di ricerca nasce da un interesse circa la tornata elettorale europea del 2019, il dibattito che l'ha accompagnata e i risultati "sorprendenti" da cui è stata seguita. Ovvero, di fronte a un dibattito acceso tra forze "europeiste" e forze "anti-europeiste", l'Europa è tornata rilevante nelle discussioni della campagna elettorale. E nonostante, o forse proprio per i suoi termini aspri ha prodotto un'inversione di tendenza rispetto all'affluenza elettorale, tornata a salire dopo la continua discesa che si è constatata sin dalla seconda elezione dell'Aula parlamentare europea nel 1984.

Il dibattito in merito l'Unione europea ne mette in discussione sempre di più le sue caratteristiche di funzionamento e di presentazione all'opinione pubblica, non solo presenti, ma anche passate, vale a dire rispetto alla validità stessa del processo d'integrazione europea. In particolare, mettendo in discussione la sua base, ossia la sua legittimità democratica, che è minata teoricamente dalla presenza di quello che chiamiamo "deficit democratico" e dalla sua presenza nell'istituzione europea che incarna, secondo il concetto di rappresentanza tipico delle democrazie occidentali (le stesse che compongono la Comunità europea), una delle più importanti forme di legittimità rispetto al sistema politico europeo: il Parlamento europeo e la sua formazione per elezione diretta a suffragio universale.

Da qui, ci si chiede come viene influenzato il processo d'integrazione europea dalla presenza di deficit democratico nel sistema politico europeo. La trattazione parte da una panoramica sul ruolo e l'evoluzione dell'Assemblea europea a partire dagli albori dell'integrazione europea, ovvero dal dopo guerra e dall'intervento americano sul continente europeo e di come le esigenze economiche e sociali siano andate di pari passo con quelle politiche. Queste sono manifestate dal Parlamento europeo, il cui ruolo viene risaltato dai suoi componenti "fissi" (come i funzionari) e dalla sua progressiva maggiore influenza. In particolare la si vedrà nella sua rilevanza nei processi d'allargamento, come l'ingresso della Grecia nel 1981, e ancora più emblematica nella sua elezione diretta dal 1979. Il primo capitolo si conclude con l'analisi delle novità introdotte dall'ultimo

Trattato della Comunità europea, quello di Lisbona nel 2009, e di come questo abbia dato un ultimo e importante slancio al Parlamento europeo.

Con il secondo capitolo ci si addentra nel cuore della tesi: partendo dalle caratteristiche dell'Assemblea europea e di quanto questa rappresenti le problematiche istituzionali europee in merito al deficit democratico e quindi alla legittimità democratica. Inizio confrontando questi due ultimi concetti, procedendo con l'approfondimento sulla *governance* europea e i suoi limiti in quanto simbolo dell'organizzazione *sui generis* che è l'Unione europea. Questa è caratterizzata dai meccanismi decisionali di *policy*, che insieme al momento elettorale costituiscono rispettivamente i processi di *output* e di *input*. Che relazione hanno questi con il deficit democratico? Lo si tratterà attraverso dei modelli base di negoziazione intergovernativa, che mostrano la necessità di esplorare, oltre i concetti di *input* e *output*, quello di *throughput*, ovvero circa i meccanismi di *accountability* che creano un nuovo contesto sociale europeo. In conclusione di capitolo si affronta come l'interazione di questi tre concetti coinvolga i cittadini, le istituzioni e gli impatti decisionali partendo dallo schema di Vivien Ann Schmidt (2013).

Il terzo capitolo si concentra sulle modalità in cui il deficit democratico è presente nell'istituzione emblema di questo ragionamento, il Parlamento europeo. E come i procedimenti che lo formano (il sistema elettorale) e gli attori politici che lo animano (i partiti) cambino quest'analisi. Fino a giungere a una fotografia della presenza del deficit democratico nell'insieme del sistema politico europeo. Il Pe è infatti caratterizzato dalla sua conquista progressiva di potere e spazio all'interno dell'Ue attraverso prassi consuetudinarie (*de facto*) che sono poi state normalizzate nei Trattati (*de jure*) e da conquiste come il meccanismo di "fiducia" e la procedura di codecisione. Come per il sistema elettorale sono emblematici (per l'aggiustamento del deficit) il concetto di proporzionalità e un *range* percentuale delle soglie di sbarramento che oggi va dal 2% al 5%, mentre altre regole specifiche come il disegno delle circoscrizioni, la composizione delle liste e le modalità di voto (preferenze o liste bloccate) sono di decisione prettamente nazionale. In tutto questo, anni di decisioni in materia elettorale sono stati accompagnati dal dibattito riguardo l'uniformità elettorale, un disegno che mirava a tenere sotto uno stesso processo elettorale tutti i membri della Comunità europea. È importante ricordare

come la questione del “deficit democratico” sia stata funzionale al dibattito riguardo l’incremento dei poteri dell’Assemblea europea, e che il deficit in sé sia fisiologico nell’organizzazione *sui generis* che è la Comunità europea. Questo viene però ammortizzato o accentuato dai meccanismi procedurali che fanno funzionare l’Ue. In questo si racchiude il filo rosso che percorre tutta la trattazione, ovvero la continua interazione tra approccio comunitario e approccio intergovernativo, tra due concezioni d’Europa che nel loro incontro e nel loro scontro hanno prodotto quello che è il processo d’integrazione europea, partito dalla metà del secolo scorso e in atto tutt’oggi.

Capitolo 1. Ruolo ed evoluzione dell'assemblea europea nel processo d'integrazione

1.1 Dall'Assemblea comune al Parlamento europeo

Il continente europeo, nel periodo successivo al secondo conflitto mondiale, si risollevò da un periodo di condizioni catastrofiche attraverso lo sviluppo delle democrazie rappresentative fondate sul modello costituzionale. Questa rinascita continentale, in particolare occidentale, venne favorita dal risultato delle tensioni provenienti dall'interazione tra le forze alleate vincitrici della guerra, in particolare tra Usa e Urss, che portarono il governo americano ad avviare una stagione di politiche in favore di un'integrazione europea, sia economica che politica¹.

È emblematica la questione tedesca, grande sconfitta della seconda guerra mondiale, che vide la spartizione del suo territorio tra le forze vincitrici. Nel 1947, infatti, a seguito della presa di coscienza statunitense della posizione attendista dell'Unione sovietica, che mirava al deterioramento della condizione economico-sociale europea e al conseguente ritiro americano per potervi imporre la propria egemonia, Marshall, segretario di Stato statunitense, si convinse che gli Stati Uniti dovessero reagire partendo dall'obiettivo della ricostruzione economica europea. Nel giugno del 1947, Marshall annunciò l'intenzione di attuare un grande piano d'aiuti, lo "*European Recovery Program*", più noto come "piano Marshall", per un ammontare complessivo di 12,7 miliardi di dollari, stanziamento che il Congresso avrebbe votato l'anno successivo².

In questo contesto di integrazione economica del vecchio continente, sulle fondamenta della spinta oltreoceano, sono sei i Paesi europei (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) che iniziano il processo d'integrazione economica europea attraverso l'istituzione della Ceca, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, che entrò in vigore a seguito delle ratifiche dei sei Paesi fondatori il 23 luglio 1952. Questa venne creata col Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 dall'iniziativa di Jean Monnet, che portò alla "dichiarazione Schuman" del 9 maggio 1950. L'obiettivo

¹ A. Varsori, *Storia internazionale*, Bologna, 2019, p.159.

² *Ibidem*, pp. 161-163.

di fondo era quello di mettere in comune le produzioni delle due materie prime del carbone e dell'acciaio per dare il La alla costruzione di un processo federale europeo.

Circa il carattere sopranazionale della Ceca, una delle tesi tendeva a mostrare come la nuova formula della comunità europea avesse tra le sue cause non solo quelle economiche, ma anche delle fondamentali ragioni politiche, quali il “garantire un solido legame di cooperazione tra la Francia e la Germania, ancorare definitivamente la Repubblica Federale tedesca al mondo democratico occidentale e fare di quella concentrazione economica esistente nel nord Europa la base per la fortuna economica e la pace politica di 160 milioni di uomini”³. La storia della Comunità europea inizia quindi dall'intuizione di Jean Monnet, consistente nel vedere nel grande centro d'interessi economico al centro del conflitto mondiale, il distretto industriale renano-vestfaliano della Ruhr (fiume tedesco, affluente di destra del Reno), il simbolo della rinascita europea. Questo perché i principali giacimenti di risorse carbo-siderurgiche erano situati nella zona che comprendeva il bacino della Ruhr, l'Alsazia e la Lorena.

È infatti fra le quattro istituzioni che formavano la Ceca che troviamo “l'Assemblea comune”, organo con funzioni consultive che riuniva rappresentanti parlamentari degli Stati membri con l'unico potere di sfiduciare eventualmente l'Alta Autorità della CECA. Organismo che però dimostra le sue importanti ambizioni nella scrittura di una bozza del Trattato della Comunità politica europea, progetto però eclissato a seguito della bocciatura da parte del Parlamento francese del progetto della Ced (Comunità europea di difesa). È in questa tensione tra l'approccio intergovernativo e l'approccio comunitario che prevale il “concreto idealismo funzionalista” di Monnet⁴.

Il percorso d'integrazione europea portò così alla stesura del Trattato di Roma del 1957, che istituì l'Euratom e la Cee, rispettivamente la Comunità europea dell'energia atomica e la Comunità economica europea; unite nel 1967 alla Ceca nelle “Comunità europee”⁵. Il 19 marzo del 1958, a Strasburgo, si tenne la sessione costituente di una nuova forma

³ M. Vaglio, *Comunità sopranazionale: contributo alla integrazione economica generale*. Atti del Convegno di studio per professori d'Università. Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio di AA. 1958, 28(5), pp. 473-475.

⁴ R. Polin, *Vita di PE: l'evoluzione storica del Parlamento europeo e dei suoi poteri*, Dossier CISE n.6, 2014, pp. 25-26.

⁵ M. Maciejewski, *Il Parlamento europeo: precedenti storici*. 2022. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.3.1.pdf.

assembleare europea che integrava tutte e tre le “Comunità europee”: l’Assemblea parlamentare europea, l’evoluzione dell’Assemblea comune. Quattro anni più tardi, il 30 marzo 1962, l’Assemblea parlamentare europea prenderà il nome che possiede tutt’oggi di “Parlamento europeo”. Novità che viene introdotta con il Trattato di Roma, rispetto alle sue funzioni, è quella dell’obbligo del consiglio Cee di consultare l’Assemblea, primo segno di quello che sarà un graduale e costante incremento del ruolo legislativo⁶.

Indicativo, per quanto riguarda l’integrazione europea attraverso il processo di democratizzazione delle istituzioni comunitarie, è il metodo di designazione dei membri del Parlamento europeo. Infatti, prima delle elezioni dirette a suffragio universale (come vedremo le prime si tennero nel 1979), spettava a ciascuno Stato membro e ai propri Parlamenti nazionali concedere ai futuri deputati europei un doppio mandato oltre a quello nazionale.

Il 9 e 10 dicembre 1974 si tenne a Parigi la Conferenza del vertice che stabilì che a partire dal 1978 si sarebbero dovute tenere elezioni dirette a suffragio universale, invitando il Pe a presentare nuove proposte per sostituire il suo progetto originario di convenzione del 1960. L’accordo si raggiunse tra i capi di Stato e di governo nel corso delle riunioni del 12 e 13 luglio 1976, dopo che il Parlamento approvò un nuovo progetto di convenzione. È il 20 settembre dello stesso anno, quando a Bruxelles venne firmato l’atto relativo all’elezione dei rappresentanti nell’assemblea a suffragio universale. Successivamente, previa ratifica da parte di tutti gli Stati membri, l’atto entrò in vigore a luglio 1978 e le elezioni si svolsero tra il 7 e il 10 giugno 1979⁷. Nel frattempo i poteri del Pe evolvono, partendo da un controllo del budget limitato (1970) alle spese dette “non obbligatorie”, per poi estenderlo nel 1975 all’approvazione del budget della Comunità e ai rendiconti di fine anno⁸. Il budget, come si accennerà più avanti, risultò negli anni a venire uno strumento notevole di negoziato con le altre istituzioni per aumentare i poteri del Parlamento stesso.

⁶ R. Polin, 2014, p. 26.

⁷ Maciejewski, *Il Parlamento europeo*.

⁸ R. Polin, 2014, p. 26.

1.2 Il Parlamento europeo e i processi di allargamento

*“What one makes of the EC depends on whether one examines a photograph or a moving picture”*⁹. “Quello che uno pensa della Comunità europea dipende se la si esamina come una fotografia o come un’immagine in movimento”, scrive Paul Pierson riferendosi a un approccio all’integrazione europea “storico-istituzionale” che riconosce una prima volontà nel processo d’integrazione a forte trazione “inter-governativa” in cui i veri protagonisti sono gli Stati membri, e un progressivo affrancarsi da questi da parte delle istituzioni sovranazionali. Visione confermata dal dibattito che tutt’oggi viviamo e rischiamo di subire se appunto non teniamo conto dell’intero movimento del processo d’integrazione europea.

Nel corso di questo “movimento” è interessante chiedersi che ruolo abbia giocato il Parlamento europeo nei processi di allargamento, e quindi in che misura il coinvolgimento di più Paesi nella Comunità europea sia stato favorito dall’Assemblea europea, organo simbolo della democrazia rappresentativa nelle istituzioni europee.

A seguito della prima elezione diretta del Pe del 1979 si aprì un dibattito circa il potenziamento dell’assemblea sovranazionale e l’agevolazione dell’integrazione europea. È costitutivo delle prime assemblee venutesi a creare che la fattispecie degli eurodeputati era rappresentata da giovani interessati a utilizzare l’esperienza politica europea come piattaforma per futuri incarichi nazionali, oppure da anziani poco inclini a condurre battaglie politiche sui poteri del Parlamento. Inoltre, la frequente rotazione dei parlamentari europei (di nazioni tra le quali l’Italia) minava la costruzione di un’identità parlamentare che avrebbe reso le sue battaglie più efficaci. Nonostante ciò, anche attraverso lo sguardo delle fasi di ampliamento della Comunità europea, si percepisce in particolare nei ruoli dei segretariati e dei funzionari europei una forte identità mediante cui il Pe ha sviluppato “un’autoconsapevolezza e una memoria”¹⁰.

Nel corso del primo allargamento del 1972, con l’ingresso del Regno Unito, dell’Irlanda e della Danimarca nella Comunità europea, quella che era l’Assemblea parlamentare europea non era coinvolta nel procedimento d’adesione, come prescritto dal Trattato di

⁹ P. Pierson, *The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis*, 1996, p. 127.

¹⁰ D. Pasquinucci, *Il Parlamento europeo e gli allargamenti della Cee/UE: un’agenda di ricerca*, 2005, pp. 431-433.

Roma (1957). Il primo allargamento in cui si verifica un cambiamento nelle funzioni del Pe è quello del 1986 rivolto alla Spagna e al Portogallo (nel frattempo si assistette all'ingresso della Grecia nel 1981). Infatti, la dichiarazione di Stoccarda (giugno 1983) decise di inserire l'ascolto "dell'opinione del Parlamento europeo prima dell'adesione di uno Stato alla Comunità europea". Questa novità risulta anche conseguenza delle proteste dei parlamentari europei circa il non essere stati coinvolti nei negoziati per l'ingresso della Grecia, nonostante questo passaggio non fosse dovuto in quanto non previsto dai Trattati. La pressione esercitata dal Parlamento fu di carattere funzionale, in quanto un eventuale ingresso della Grecia avrebbe avuto ricadute amministrative e linguistiche per il funzionamento dell'Assemblea. Il Pe allora sottopose l'approvazione degli stanziamenti per l'adesione della Grecia all'approvazione (in autonomia) del Trattato di adesione stesso¹¹.

È evidente anche nel caso appena descritto come le prassi e le pressioni del Parlamento europeo abbiano anticipato e condizionato le decisioni formalizzate in seguito, conferendo all'Assemblea un ruolo attivo nella definizione della sua identità, in questo caso tramite un "procedimento di adesione alla Comunità europea". Come si vedrà progressivamente nel corso della trattazione, sembra che il "meccanismo sovranazionale" alimentato con prudenza dagli Stati membri attraverso i Trattati, inizi ad avere vita propria riuscendo talvolta a dettare l'agenda al "meccanismo intergovernativo".

Possiamo osservare un incremento più rilevante del ruolo del Parlamento europeo nell'allargamento del 1995 ad Austria, Finlandia e Svezia. La nuova procedura era delineata, sulla base dell'Atto Unico (1986), dal Trattato di Maastricht (1992): si stabiliva che ogni Stato europeo potesse domandare di diventare membro dell'Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono (art. 49 TUE).

Due esempi dell'azione parlamentare europea ci fanno notare la direzione che ha avuto il Pe sull'integrazione europea tramite l'allargamento. Il primo, la "Risoluzione sull'ampliamento dell'Unione Europea" del 4 ottobre 2000 tramite cui l'Assemblea chiedeva che le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri e i Paesi candidati con negoziati

¹¹ *Ibidem*, pp. 434-435.

avviati si adoperassero per approvare le prime richieste di adesione prima dello svolgimento delle elezioni del 2004 per rendere possibile a questi Paesi la partecipazione. Il secondo, un lavoro di appoggi e collaborazione a livello interistituzionale per cui l'Assemblea di Strasburgo ha spalleggiato difendendone il ruolo altre istituzioni comunitarie, in particolare la Commissione europea, per evitare che il peso del Consiglio fosse troppo invadente riguardo al ruolo "esecutivo" della Commissione e desse un taglio prettamente intergovernativo al processo di allargamento. Alleanza interistituzionale ben rappresentata dall'Accordo del luglio 2000 firmato dal Presidente della Commissione Romano Prodi e dal Presidente del Parlamento Nicole Fontaine. Questo ha reso costante lo scambio d'informazioni sui negoziati di adesione e fatto sì che il parere "negativo" della Commissione sul parere del Parlamento sarebbe dovuto essere per "motivi importanti" e giustificato davanti all'Assemblea¹². Queste costanti conquiste del Pe, che lo posizionano in un ruolo sempre più co-decisionale con il Consiglio dell'Unione europea, seguiranno un moto di consolidamento e di ampliamento fino al Trattato di Lisbona del 2009.

1.3 Nuovo ruolo del Parlamento europeo dalla sua elezione diretta

Come già ricordato, le prime elezioni dirette a suffragio universale del Parlamento europeo si svolsero nel 1979, questo diritto dei cittadini della comunità europea a eleggere i propri rappresentanti al Pe è il risultato di una volontà politica che ha espresso lo slancio del processo d'integrazione. Questo risultato vede ancora una volta incontrarsi le due anime dello sviluppo dell'integrazione europea, quella "federalista" e quella "confederale", ovvero, rispettivamente, l'obiettivo di una sovranità in gran parte trasferita ai "nuovi" organi sovranazionali europei e l'obiettivo di una sovranità da conservare in larga parte nazionale limitando gli organi della Comunità a un ruolo di concerto intergovernativo. L'incontro sta nella sintesi di vedere nel voto europeo lo strumento di

¹² *Ibidem*, pp. 436-438.

legittimazione democratica in chiave rappresentativa che sposta i “poteri comunitari” in favore del Parlamento europeo¹³.

L’elezione diretta del Pe non coincise con un suo diretto aumento dei poteri, ma attribui ad esso un’autorevolezza e un ruolo di primo piano dovuti alla nuova legittimità democratica che assumeva. A rafforzare questa veste è esemplificativa “l’elezione a primo Presidente del Pe di Simone Veil, sopravvissuta all’Olocausto e testimone vivente delle profondi ragioni storiche del progetto europeo”¹⁴.

Quest’identità costituirà le fondamenta per un progressivo aumento dei poteri del Pe in quanto cuore dell’integrazione europea. Illustrativo di ciò è la sentenza della Corte di Giustizia europea del 29 ottobre 1980 “Sa Roquette Freres contro Consiglio delle Comunità europee. – isoglucosio – quote di produzione- - causa 138/79”. Interessante per la nostra trattazione è il punto numero 2 della “motivazione della sentenza”, per la quale la domanda di annullamento andrebbe accolta, oltre che per motivi di merito, per motivi di carattere formale: “in quanto il Consiglio avrebbe adottato tale regolamento senza aver sentito il parere del Parlamento europeo, come prescritto dall’art. 43, n. 2, del Trattato CEE, che costituirebbe una violazione di forme sostanziali, ai sensi dell’articolo 173 dello stesso Trattato”¹⁵. Pertanto, viene dichiarato obbligatorio che l’approvazione di un atto europeo includa, per quanto non vincolante, il parere del Pe.

Era comune sentire dei Capi di Stato e/o di governo dei Paesi membri presenti alla Conferenza di Parigi del 21 ottobre 1972, di trasformare, partendo dai Trattati esistenti, l’insieme delle relazioni degli Stati membri in una “Unione europea”. Quest’obiettivo venne riproposto con la Dichiarazione solenne sull’Unione europea, a Stoccarda, il 19 giugno 1983, e con il progetto di trattato approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984. A giugno dello stesso anno il Consiglio europeo costituì “un comitato apposito (Comitato Dooge) e un Comitato sull’Europa dei cittadini per formulare suggerimenti per il miglioramento del funzionamento della cooperazione europea”. Questo si sviluppò nella convocazione di una Conferenza intergovernativa, decisa nel Consiglio europeo di

¹³ D. Pasquinucci, *Elezioni dirette del Parlamento europeo*, 2008, p.1. <https://www.dizie.eu/dizionario/elezioni-dirette-del-parlamento-europeo/?print=pdf>.

¹⁴ R. Polin, 2014, pp. 26-27.

¹⁵ Sentenza della Corte del 29 ottobre del 1980. – Sa Roquette Freres contro Consiglio delle Comunità Europee. - isoglucosio – quote di produzione. - causa 138/79. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138&qid=1670586363129>.

Milano del giugno 1985 sotto presidenza italiana, che portò all'Atto Unico di Lussemburgo. Dai lavori trascorsi tra settembre e dicembre 1985 nacque il 28 febbraio del 1986, a Bruxelles, l'"Atto unico europeo". Nel suo preambolo troviamo chiaro l'obiettivo di "trasformare le relazioni fra gli Stati membri in un'Unione europea, in cui Alte parti contraenti si dichiarano convinte che lo sviluppo della costruzione europea risponda agli auspici dei loro popoli, per i quali il Parlamento europeo è un indispensabile mezzo di espressione". A quest'ultimo punto però sembra non seguire un effettivo incremento dei poteri dell'Assemblea di Strasburgo. Infatti, i risultati raggiunti in merito riguardano il rafforzamento della procedura di concertazione (già prevista dalla dichiarazione di Stoccarda) e l'ampliamento di questa procedura per quanto concerne le materie relative al mercato interno. Inoltre, un potere equivalente alla ratifica per l'adesione di nuovi Stati e per gli accordi di associazione con i Paesi terzi. Attraverso la procedura di "cooperazione" fu possibile passare alla cosiddetta "doppia lettura": "il Pe dopo aver presentato il parere sulla proposta della Commissione, può formare emendamenti alla posizione comune del Consiglio o persino respingerla con la maggioranza assoluta dei suoi membri. In questo caso il Consiglio può deliberare in seconda lettura solamente all'unanimità. La Commissione rivede allora la sua proposta a partire dagli emendamenti del Parlamento e trasmette al Consiglio la nuova proposta con un parere sugli emendamenti del Pe che essa non ha recepito. Il Consiglio adotta la proposta a maggioranza qualificata e può modificarla esclusivamente all'unanimità"¹⁶.

La procedura appena descritta ci fa comprendere come il salto desiderato dall'approccio comunitario, coincidente con una maggiore sovranità concessa al Parlamento in materia di processi decisionali, sia stato parzialmente sacrificato in favore di un approccio intergovernativo. Non è da dimenticare come fosse ancora in vigore, e come lo è tutt'oggi, il sistema di voto interno al Consiglio europeo su questioni considerate sensibili dagli Stati membri, per unanimità, favorendo pertanto l'approccio minimalista di alcuni Paesi.

Gli incrementi più significativi riguardanti il potere legislativo del Parlamento europeo si trovano nel Trattato firmato nel 1992 a Maastricht. In particolare per la procedura di codecisione. Secondo la nuova procedura, a seguito di un mancato accordo anche in seconda lettura, "il provvedimento sarebbe passato ad una camera di conciliazione

¹⁶ F. Lay, *L'atto unico europeo*, Rivista di Studi Politici Internazionali, 1986, Vol. 53, n. 3, pp. 383-387.

composta dai rappresentanti dei due organi in ugual numero. Qualora questo non fosse risultato sufficiente a trovare un compromesso, il Consiglio avrebbe avuto la facoltà di reintrodurre il testo iniziale, che il Parlamento avrebbe poi potuto respingere a maggioranza assoluta”. Un primo passo verso quella che è oggi la “procedura ordinaria” del processo legislativo dell’Ue. Al Parlamento viene inoltre riconosciuto il diritto di invitare la Commissione a presentare proposte legislative su questioni che esso ritenga necessarie per un pieno adempimento dei Trattati. Inoltre, se la Commissione non ritenesse di seguire la richiesta del Parlamento, questa è tenuta a giustificare davanti ad esso la decisione presa. Altri diritti acquisiti sono: l’essere consultato sulla scelta del Presidente della Commissione e di votare la “fiducia” alla Commissione al momento della sua formazione. Oltre a questi, ottiene poteri di nomina di organi tra i quali il Presidente della Banca centrale europea e poteri di creare commissioni d’inchiesta al suo interno¹⁷.

Rappresentativo della costanza dell’espansione dei poteri del Parlamento europeo è il sempre più crescente numero di aree tematiche di *policy* in co-decisione con il Consiglio d’europa che vengono attribuite all’Assemblea tramite il susseguirsi dei Trattati. Dal Trattato di Maastricht (1992), tre anni dopo la crisi del modello sovietico simboleggiata dalla caduta del muro di Berlino (9 novembre 1989), si respirava un periodo di slancio dal punto di vista dell’integrazione europea, ritenuto quasi inarrestabile. Ancora una volta si palesa la tensione sovranazionale-intergovernativa, che produce una forte spinta riguardante l’integrazione economica ponendo un’alternativa al meccanismo ormai in crisi dello Sme (Sistema monetario europeo), andando verso la creazione, attraverso nuove politiche monetarie e di cambio, di un’Unione economica e monetaria (Uem)¹⁸. Invece, dal punto di vista dell’integrazione politica, l’evoluzione, anche se più timida, è presente. A riguardo, è paradigmatico lo sviluppo del Parlamento europeo.

Sulle novità strutturali introdotte dal Trattato di Maastricht si sviluppano i successivi incrementi di potere dell’Assemblea europea. È bene osservare come i Trattati approvati nei decenni successivi: Amsterdam (1997), Nizza (2000) e Lisbona (2009), per quanto riguarda il Parlamento europeo, svolgano un ruolo di formalizzazione dell’incremento dei suoi poteri che si fonda talvolta su pratiche già in vigore. Un esempio di ciò lo troviamo

¹⁷ R. Polin, 2014, pp. 27-28.

¹⁸ Per ulteriori riferimenti, cfr. F. Mosconi, *Il Trattato di Maastricht: una Costituzione per l’Europa?*, 1992, pp. 421-438.

nel Trattato di Nizza: si tratta dell'eliminazione del diritto per il Consiglio di reintrodurre il proprio testo iniziale qualora fallisca il Comitato di conciliazione, dando così importanza al ruolo del Pe. Di fatto l'Assemblea europea ha anticipato i contenuti dei Trattati per mezzo della modifica delle sue regole di procedura interne e di negoziati inter-istituzionali, in particolare con l'intesa crescente con la Commissione europea. A cucire con doppio filo le due Istituzioni è il Trattato di Lisbona, che oltre ad espandere notevolmente le aree di *policy* della "procedura legislativa ordinaria", ex "procedura di codecisione", a 88 (da Nizza 2000 erano 37), conferisce al Pe il potere di eleggere a maggioranza il Presidente della Commissione sulla base di una proposta del Consiglio che deve tenere conto del risultato delle elezioni del Parlamento (art. 17 del Trattato sull'Unione europea)¹⁹.

1.4 Il Parlamento europeo dal Trattato di Lisbona

L'entrata in vigore dell'ultimo accordo a modifica del Trattato sull'Unione europea e istituivo della Comunità europea risale al primo dicembre del 2009, il Trattato di Lisbona. Questo fu redatto in seguito alla bocciatura del progetto di "Costituzione europea" da parte dei referendum francesi e olandesi del 2005. L'entrata in vigore del Trattato rende sostanziali alcune novità sul ruolo e sul funzionamento del Parlamento europeo. Le sue novità si manifestano anche attraverso modifiche del regolamento interno e nelle prassi dei meccanismi decisionali.

Uno di questi elementi vede posizionarsi il cuore dei processi decisionali, vista l'ampia dimensione dell'Assemblea europea (705 deputati), in consessi ristretti: gruppi, delegazioni e commissioni. In questi luoghi prendono vita le decisioni poi quasi sempre confermate dal Parlamento. Proprio sui gruppi è bene soffermarsi, perché all'interno di questi si definiscono le posizioni politiche. Il loro legame viene coordinato dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi. È interessante riportare due considerazioni in merito a questo: la prima, l'accordo trovato nel concerto del lavoro tra i diversi gruppi tramite la Conferenza spesso coincide con l'incontro e l'equilibrio delle posizioni dei due

¹⁹ R. Polin, 2014, pp. 28-29.

più importanti partiti europei, il Partito socialista europeo (Pse) e il Partito popolare europeo (Ppe); e la seconda, non è raro che per il voto parlamentare, durante le discussioni riguardo dossier e proposte legislative, questioni che riguardano l'interesse nazionale vengano rappresentate dalle delegazioni nazionali (anima dei gruppi), piuttosto che dai gruppi stessi che invece risultano divisi. Hanno un ruolo altrettanto decisivo la formazione e il funzionamento delle commissioni parlamentari europee, sia il criterio di proporzionalità che ne determina la composizione, sia il ruolo delle delegazioni nazionali e dei gruppi nella decisione dei Presidenti delle 20 commissioni permanenti. Queste novità istituzionali di modifica dei procedimenti legislativi del Parlamento europeo vedono come attori principali il relatore e i coordinatori dei gruppi in commissione, questi ultimi negoziano nella sostanza la ripartizione delle proposte legislative e dei dossier tra i gruppi²⁰.

Un'altra importante novità introdotta dal Trattato di Lisbona riguarda il rapporto tra Commissione europea e Parlamento europeo nel solco della critica di una mancata legittimazione parlamentare "dell'esecutivo europeo" come causante dell'assenza di uno dei "pilastri" democratici: una distinzione tra maggioranza e opposizione. In particolare con la modifica dell'art. 17 TUE. Al paragrafo 7 e al paragrafo 8, come già ricordato, si predispone che il Consiglio europeo proponga il candidato alla presidenza della Commissione tenendo conto del risultato delle elezioni del Parlamento europeo e che la Commissione sia soggetta ad un voto di approvazione del Parlamento europeo che può dare "mozione di censura" costringendola alle dimissioni, il vincolo è sancito dal paragrafo 8: "la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento"²¹.

Il Parlamento si aggiunge al Consiglio, alla Commissione e ai governi degli Stati membri per la facoltà di proporre le modifiche dei trattati. Il Consiglio, su approvazione del Parlamento europeo potrebbe convocare una Conferenza intergovernativa (Cig) per stabilire in accordo le modifiche da apportare; oppure, senza la convocazione di una Cig, per seguire procedure di revisione semplificate se riguardanti le politiche e le azioni interne dell'Unione (art. 48, par. 6 e 7, TUE).

²⁰ C. Fasone e N. Lupo, Studi sull'integrazione europea, VII, 2012, pp. 333-338.

²¹ *Ibidem*, pp. 340-341.

“Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell’Unione.” Recita così l’inizio del secondo paragrafo dell’articolo 14 del TUE. Non è più quindi composto dai “rappresentanti dei popoli degli Stati”. I suoi poteri sono stati ampliati attraverso la “procedura legislativa ordinaria”, sostitutiva della “procedura di codecisione”. La nuova si applica a un totale di 73 settori. La “procedura del parere conforme” continua ad essere applicata col nome di “procedura di approvazione”, mentre rimane la medesima la “procedura di consultazione”. Viene inoltre introdotto un nuovo meccanismo interistituzionale per l’adozione del bilancio annuale; la “procedura di bilancio” pone sullo stesso livello Parlamento europeo e Consiglio e il quadro finanziario pluriennale deve essere approvato dal Parlamento²².

La Conferenza intergovernativa del 2007, svolta sotto la presidenza portoghese, che ha portato alla firma del Trattato di Lisbona, ha visto per la prima volta l’invio da parte del Parlamento europeo di tre suoi rappresentanti ad una conferenza di questo genere. A proposito del contributo parlamentare rispetto all’attuazione del Trattato, ci sono due relazioni parlamentari della stessa data che dieci anni dopo la firma del Trattato ne danno uno sguardo prospettico con delle proposte per una sua più completa attuazione. Il 16 febbraio del 2017 sono state infatti adottate una risoluzione del Parlamento “sul miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona” (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea – Official Journal)²³ e una risoluzione “sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell’attuale struttura istituzionale dell’Unione europea”^{24 25}.

L’articolo 12 del TUE titola: “I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione”, facendo seguire un elenco di sei punti rappresentanti le prassi e le indicazioni che vanno in questa direzione. Questo, insieme ai Protocolli “sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea” (n.1) e “sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” (n.2). Con questo secondo protocollo viene introdotto il concetto di “*early warning system*”, ovvero “allarme preventivo” o “allerta precoce”, che concede ai Parlamenti nazionali il diritto di opporre obiezioni sotto forma

²² E. Pavy, Note tematiche sull’Unione europea, Parlamento europeo, Il Trattato di Lisbona, 2022, pp. 2-4.

²³ OJ, N. C 252/215, 18/07/2018.

²⁴ OJ, N. C 252/201, 18/07/2018.

²⁵ E. Pavy, 2022, p. 6.

di pareri motivati contro ogni progetto di atto legislativo entro otto settimane dalla sua presentazione se credono che la bozza sia in conflitto con il principio di sussidiarietà, che all'art. 5, par. 3 del TUE recita: "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione". Ogni parlamento ha due voti a disposizione divisi tra le due camere in caso di bicameralismo. Al paragrafo 2 dell'articolo 7 del TUE si specifica come la bozza debba essere rivista (*yellow card* – cartellino giallo) se i pareri motivati contrari rappresentano almeno un terzo dei voti. Al paragrafo 3 si ipotizza invece il caso in cui ad una proposta, all'interno della procedura legislativa ordinaria, si oppongano la maggioranza dei voti; in questo la bozza può essere bocciata nell'immediato sia dal Parlamento europeo che dal Consiglio (*orange card* – cartellino arancio)²⁶. Una forma di dialogo tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali era regolamentata tramite l'ex art. 38-bis reg. Pe (25/11/2009), per cui i pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali al Parlamento europeo vanno all'esame della commissione di settore e, per conoscenza, alla Commissione per gli affari giuridici che può presentare una raccomandazione sul rispetto della sussidiarietà su cui vota la commissione parlamentare competente per materia. Si ricordi come assieme all'approvazione di quest'articolo vennero stralciate disposizioni che prefiguravano un rafforzamento tra le omologhe commissioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, creando una procedura di "dialogo pre e post-legislativo" consistente in un'assistenza del Parlamento europeo verso le Camere nazionali "dalla fase di programmazione legislativa a quella di applicazione dell'atto adottato". Uno dei risultati di quest'interazione parlamentare tra livello sovranazionale e nazionale si trova nell'articolo 142 reg. Pe (aggiornato al 22/05/2019), che al primo comma stabilisce che "Il Parlamento europeo tiene regolarmente informati i parlamenti nazionali degli Stati membri in merito alle sue attività", mentre al terzo comma fa riferimento, seppur

²⁶ E. Milan, Beyond subsidiarity: the indirect effect of the Early Warning System on national parliamentary scrutiny in European Union affairs, *Journal of European Public Policy*, 2017.

utilizzando una formulazione generica, alle “opportune forme di cooperazione pre e post-legislative tra Assemblea europea e Assemblee nazionali”²⁷.

Il 30 giugno 2009 uscì la sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, la Corte costituzionale federale della Repubblica Federale di Germania, sul Trattato di Lisbona, (che sarebbe entrato in vigore da lì a 5 mesi). Da costituzionalisti e politologi viene considerata uno degli spartiacque del processo d'integrazione europea che ne ha fermato la spinta caratteristica fino a quel momento, con i primi forti segnali con le bocciature dei referendum per la Costituzione europea a maggio e a giugno, rispettivamente in Francia e in Olanda.

Nel testo si ravvisano indizi di apertura e di chiusura a seconda di come viene descritta la Comunità europea. I primi, in quanto si descrive l'Unione europea come “un'unione politica con esercizio comune di potere pubblico, incluso il potere legislativo” (paragrafi 248 e 320 della sentenza²⁸); i secondi, invece, vedono l'Unione descritta come *Staatenverbund* – “unione di Stati” (paragrafo 229), i quali vengono ancora considerati i “signori dei Trattati” (paragrafo 271). Avvicinandoci al cuore del secondo capitolo la stessa sentenza ripropone più volte ad accompagnamento delle sue motivazioni l'importanza del “principio democratico” e di come “il Trattato di Lisbona non conduca a un nuovo stadio di sviluppo della democrazia”²⁹. Nel testo appena citato si ricorda come la Corte tedesca abbia affermato la “gelosa custodia delle proprie prerogative” stabilendo di essere la detentrica del titolo di diritto di ultima parola in merito alle ipotesi di progressi dell'integrazione europea da parte tedesca indicate nel *Grundgesetz* (Legge fondamentale tedesca), trovando come unica alternativa al superamento di questo “scoglio giuridico” una “volontà politica” che parta da e determini una presa di coscienza dell'opinione pubblica nella (ri)scoperta di quel “*demos* europeo” ancora latente. Si trova quindi una visione complessivamente favorevole alla sentenza che ne difende il merito giuridico e ne indirizza una sua risoluzione, rispetto ai temi dell'integrazione europea, quasi esclusivamente nel campo della politica e della società.

²⁷ C. Fasone e N. Lupo, 2012, pp. 352-354.

²⁸ Traduzione della sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona

²⁹ M. Luciani, *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*, 2009, pp. 1-3.

La sentenza viene interpretata in senso differente da altri, in particolare riguardo al perno della sua motivazione: la svalutazione dell'Unione europea in favore del concetto di Stato democratico. Quest'ultimo è sovrano e indipendente dall'organizzazione sovranazionale europea, che assomiglia di più (nell'interpretazione della Corte) a un'organizzazione internazionale, con un potere pubblico derivato, addizionale e complementare (paragrafi 231, 271, 274, 348, 349 della sentenza³⁰); mentre sono gli Stati e gli ordinamenti originari i padroni dei trattati (paragrafi 231, 235, 298, 334). Inoltre, l'Unione non ha la legittimità di uno Stato, e non è quindi richiesta una vera e propria democrazia a livello europeo. Infatti, la sentenza ricorda come la Comunità europea si accontenti della diseguaglianza del voto, che fa del Parlamento europeo un organo non rappresentativo: al suo interno non è rappresentato il popolo europeo (quindi non sovrano), ma i popoli organizzati negli Stati dell'Europa. “Quindi, l'Unione è un'associazione a lungo termine di Stati nazionali sovrani, distinta dalle unioni di Stati, che non comporta la sottoposizione degli Stati a poteri esterni”³¹. Il dibattito politologico e giuridico intorno alla sentenza della Corte costituzionale tedesca si dipana sui concetti e sui limiti che definiscono la democrazia, e che possono trovare una sintesi e un'articolazione nella definizione di “deficit democratico”.

³⁰ Traduzione della sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, 30 giugno 2009.

³¹ S. Cassese, L'Unione europea e il i guinzaglio tedesco, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, pp. 1003-1007.

Capitolo 2. Il deficit democratico e il sistema politico dell'Unione europea

2.1. Legittimità democratica e deficit democratico

Parte della dottrina indica come limite principale a una maggiore integrazione europea di stampo federale, ovvero in senso spiccatamente sovranazionale, il ruolo subalterno delle istituzioni comunitarie (in particolare il Parlamento europeo, oltre la Commissione) rispetto a quelle intergovernative, rappresentate dal Consiglio europeo e dalla sua riproposizione nelle sue diverse forme attraverso il coinvolgimento dei Ministri competenti dei singoli Stati membri nel Consiglio dell'Unione europea (es. eurogruppo: riunione dei 19 Ministri delle finanze dei Paesi che hanno adottato l'euro).

Questo continuo intreccio tra approccio comunitario e approccio governativo ha prodotto nel suo complesso una progressiva integrazione europea dove si può rilevare l'apice tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI con il passo decisivo per l'integrazione economica: l'Unione economica monetaria con l'introduzione della moneta unica, l'euro (nel 1999 e sotto forma di denaro contante nel 2002). Parte degli osservatori indica proprio in questo passo (si potrebbe dire, più lungo della gamba) il rallentamento dell'integrazione politica, correlandolo a una decrescita costante della fiducia nelle istituzioni europee e il conseguente incremento del successo elettorale dei partiti euroscettici. Il picco si colloca tra le due elezioni il cui successo di questi partiti è stato maggiore, il 2014 e il 2019, anche se in quest'ultima tornata elettorale l'avanzata delle formazioni euroscettiche è frenata all'aumentare dell'affluenza elettorale (inversione di una tendenza decrescente dal primo momento elettorale del 1979). Ci riferiamo all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, la "Brexit" (*Britain + exit*). Dopo anni di "allargamenti" i Paesi membri dell'Unione europea sono passati da 28 a 27.

Il primo a introdurre il concetto di "deficit democratico" è David Marquand, un accademico inglese del partito laburista, che lo utilizza per descrivere la debolezza della legittimità democratica della Comunità europea negli anni '70, proponendo l'elezione diretta dell'Assemblea parlamentare europea. Questa, come già ricordato, avvenne per la prima volta nel 1979, collocando il Parlamento in una posizione centrale, in particolare

sul dibattito della legittimità democratica delle istituzioni europee, pur non aumentando nell'immediato le sue prerogative³².

Parte della dottrina e del dibattito converge nel vedere come step inevitabile per il progredire dell'integrazione politica europea l'aumento della sovranità del Parlamento, che manca di legittimità in quanto non è in suo potere chiedere conto con strumenti efficaci dell'attività dell'esecutivo, ad eccezione della "mozione di censura" (ex art. 201 Tce, Trattato comunità europea), strumento mai utilizzato fino in fondo (anticiparono il suo utilizzo le dimissioni della "Commissione Santer" del 1998)³³ e ancora lontano dal meccanismo di "fiducia" dei parlamenti nazionali.

Non va dimenticato però come la Commissione, in quanto organo supernazionale è un alleato del Parlamento nel dialogo interistituzionale con il Consiglio dell'Unione europea, e l'unica istituzione ad avere potere d'iniziativa legislativa (da Lisbona 2009 anche il Parlamento ha facoltà di iniziativa legislativa previo consenso della Commissione). Quale significato comporta un trasferimento di poteri da un organo sovranazionale a un altro?

Eppure, nonostante la costanza dell'evoluzione del ruolo e delle competenze dell'Assemblea di Strasburgo, vengono segnalate due reazioni contrapposte in gran parte proponibili anche oggi: il deficit democratico è stato ridotto ma non a sufficienza / il deficit democratico è aumentato perché il Pe non è la vera fonte di legittimazione del sistema Ue³⁴. Ma se invece il metodo per analogia fra rapporti istituzionali europei e nazionali non fosse corretto? Significherebbe che l'incremento dei poteri del Parlamento europeo, a queste condizioni, ridurrebbe la legittimità democratica dell'Ue. La questione dirimente è quindi: a quali condizioni?

L'analogia finora proposta (Parlamenti nazionali – Parlamento europeo) è opportuno che tenga conto della tendenza europea degli ultimi decenni di un trasferimento di centralità dal Parlamento ai governi in quanto a legislazione, dove il rapporto tra legislativo ed esecutivo ha subito un'inversione. Non sarebbe quindi una forzatura controintuitiva invertire la tendenza a livello europeo? Di per sé no, ma è più facile che lo diventi se

³² M. Milev, *A Democratic Deficit in European Union*, Master Thesis, I.H.E.I., 2004, p. 5.

³³ M. Di Dio, *Mozione di censura*, 2007, pp. 1-4. <https://www.dizie.eu/dizionario/mozione-di-censura/>.

³⁴ *Ibidem*, p. 19.

specifichiamo le condizioni in cui si muove la legittimità democratica. Come si è già ricordato, l'affluenza alle urne dal 1979 (prime elezioni europee) è stata in calo fino al 2014 (61,99% nel 1979 e 42,61% nel 2014) per risalire per la prima volta nel 2019 arrivando al 50,66%³⁵, oltre al fatto che la distribuzione dei seggi per Paesi membri produce una sproporzione nei confronti delle rispettive popolazioni. Nella quasi totalità dei Paesi membri, infatti, le elezioni del Parlamento europeo sono sentite come secondarie a quelle nazionali. Se ci chiedessimo se ci sentiamo più cittadini italiani o cittadini europei, cosa risponderemmo? Pertanto, il rischio di fare il passo più lungo della gamba, dove il passo è un'integrazione politica di matrice federale e la gamba è un "demos europeo" non ancora pienamente consapevole né di esserlo né di volerlo essere, è alto. Da quest'analogia e queste considerazioni traiamo il concetto di legittimità democratica.

La legittimità democratica può essere vista da due prospettive a cui possiamo associare rispettive caratteristiche di deficit democratico³⁶: doppia legittimazione e doppio deficit. La prima fonte di legittimazione è derivante dalle istituzioni democratiche degli Stati membri; la seconda, dall'elezione diretta del Parlamento europeo. Contestualizzando, il sistema politico europeo si muove dentro un contesto di *governance* multilivello combattuto da due visioni del mondo, una intergovernativa e una federalista. Nella prima contano i contesti elettorali nazionali di output *policy* e nella seconda una legittimazione dell'elezione diretta del Pe derivante dal concetto di "demos europeo". L'Unione europea come istituzione ha lavorato perché venissero portati avanti entrambi i livelli di legittimità, riconoscendo che sia i parlamenti nazionali che quello europeo avessero un ruolo nel provvedere all'autorizzazione, alla rappresentanza e alla responsabilità nell'Unione europea. A questo proposito si nota la contrapposizione tra l'approccio della *fused polity*, la "politica fusa", ovvero la distribuzione della responsabilità per le *policy* considerando le interazioni di un sistema politico multilivello tra attori sub e sovranazionali; e l'approccio delle "ortodossie politiche" delle visioni federaliste e realiste. Le fonti di legittimazione nell'Ue sono molteplici, appunto multilivello, e coinvolgono sia la "legittimazione in uscita" (in termini tecnici e di efficienza decisionale), sia la "legittimazione in entrata" (le misure elettorali e di partecipazione). A

³⁵ Parlamento europeo, *Risultati delle elezioni europee nel 2019*, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/affluenza/>.

³⁶ Karlheinz Neunreither, *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments*, 1994, pp. 311-314.

queste possono prospettarsi due soluzioni: una politica che prevede una maggiore centralità parlamentare, e una accademica che tende a strutturare una legittimità multilivello³⁷.

Per mezzo della classificazione parlamentare di Bergman e Raudio (2001) notiamo come in 2 punti su 3 l'Assemblea europea sia più influente a livello europeo rispetto a buona parte dei parlamenti nazionali a livello nazionale. Infatti, mentre l'influenza decisionale sull'esecutivo (codecisione e iniziativa legislativa) è più alta sul piano nazionale, la capacità di dettare l'agenda dell'assemblea e il grado di attrattiva per i lobbisti sono più significativi sul piano europeo³⁸. Nei primi anni '50, insieme alle proposte d'integrazione riguardanti la sfera politica e la sfera della difesa (Ced), era stata proposta la creazione di una seconda camera parlamentare per gli Stati nazione, che è stata riproposta all'inizio degli anni 2000 da Germania e Francia, seguite dal Regno Unito, che accese il dibattito con il discorso di Tony Blair a Varsavia nell'ottobre del 2000. Nel suo discorso il *premier* britannico sottolineò la presenza di deficit democratico nelle istituzioni europee, e di come una seconda camera parlamentare composta dai rappresentanti parlamentari nazionali avrebbe aiutato la legittimità del dibattito e delle conseguenti scelte legislative del Parlamento europeo. Questo avrebbe rappresentato un'inversione di tendenza, da centripeta a centrifuga per le istituzioni Ue (verso le nazioni), nel nome dell'espressione del principio di sussidiarietà. Uno dei rischi che avrebbe seguito la realizzazione di una seconda camera sarebbe stato un maggiore conflitto istituzionale dando precedenza su certe politiche a una camera non eletta direttamente a livello europeo (come un eventuale procedimento di codecisione)³⁹.

2.2. Il paradosso della governance europea, il deficit democratico

Come può l'Unione europea costringere i Paesi dell'Europa orientale a rispettare condizioni che essa stessa non soddisfa⁴⁰? Da questa contraddizione intuiamo il

³⁷ D. Judge and D. Earnshaw, *The European Parliament*, 2003, pp. 87-90.

³⁸ *Ibidem*, pp. 293-295.

³⁹ *Ibidem*, pp. 304-306.

⁴⁰ S. Williams, *Sovereignty and Accountability in the European Community*, in R.O. Keohane e S. Hoffman, *The New European Community*, Boulder, CO: Westview Press, 1991, 155-176 pp.

paradosso: se l'Unione europea fosse uno stato che facesse domanda per entrare a far parte dell'Unione, la sua richiesta non potrebbe essere accolta. Ma il paragone tra la struttura della Comunità europea e le strutture statali occidentali sussiste? La legittimazione democratica dell'integrazione europea è resa impraticabile dall'assenza di un'identità europea (un *demos* europeo), ma d'altra parte riconosciamo che le procedure e le istituzioni europee, sebbene siano non-maggioritarie, abbiano dato e continuino a dare un forte apporto al miglioramento del processo democratico a livello nazionale⁴¹. Le argomentazioni circa il deficit democratico possono essere raggruppate attraverso 4 categorie secondo i "criteri di legittimità" (implicitamente o esplicitamente applicati)⁴²:

- I. Criteri basati sull'analogia con le istituzioni nazionali;
- II. Criteri maggioritari;
- III. Criteri derivati dalla legittimità democratica dei Paesi membri della Ue;
- IV. Criteri di carattere sociale.

L'analogia del primo criterio ci suggerisce che, a livello europeo, il Parlamento dovrebbe godere di autonomia per quanto riguarda i diritti in campo fiscale, proprio come i parlamenti nazionali. Con l'obiettivo di acquisire il monopolio dell'iniziativa legislativa, in nome del principio caratteristico delle democrazie rappresentative nazionali, quello della separazione dei poteri. In merito si era espressa nel 2001 la Commissione europea presieduta da Romano Prodi nel "Libro bianco su La Governance europea" per rivendicare il proprio ruolo esclusivo, fatto salvo il tentativo di far rientrare fra le sue prerogative l'iniziativa legislativa. Per mezzo del giurista Paul Jacqué notiamo come però questa visione fondata sull'analogia fraintenda la natura *sui generis* della Comunità europea che è stata più ispirata e composta dalla rappresentanza di interessi che non dalla separazione dei poteri. Gli interessi sono da ricercarsi nei trattati: quelli dei singoli Stati membri, l'interesse "generale" della Comunità europea in quanto tale, e gli interessi "dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità" (come recita l'articolo 137 del Trattato di Roma, 1957, sulla rappresentanza dell'Assemblea europea)⁴³.

⁴¹ Giandomenico Majone, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, 2003, pp. 3-4.

⁴² G. Majone, *Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards*, in *European Law Journal*, n. 1, 1998, pp. 5-28.

⁴³ G. Majone, 2003, pp. 6-23.

Per quanto riguarda il secondo criterio si fa riferimento a un modello astratto di democrazia, il modello maggioritario puro. Ovvero, la legittimità democratica è basata, trovandoci in una democrazia rappresentativa, interamente sui poteri del parlamento. Il caso europeo ci suggerisce che per colmare il deficit democratico occorra diminuire il divario tra i poteri trasferiti dagli Stati membri alla Comunità e quanti di questi sono sotto il controllo dell'Assemblea di Strasburgo⁴⁴⁴⁵. Una strada, quella dell'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo nei confronti della Commissione, percorsa dal Trattato di Maastricht (1993) al Trattato di Lisbona (2009), come ricordato nel primo capitolo in merito alla procedura legislativa.

Sul terzo criterio, il principio maggioritario, come quello democratico, esiste sulla base di un "corpo politico ragionevolmente omogeneo"⁴⁶, a indicare ancora una volta come legittimante la presenza di un *demos* europeo e come deficit la sua assenza o inconsistenza. Il carattere della legittimità democratica derivava più facilmente dai Paesi membri prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico nel 1987, in quanto sono aumentate in modo considerevole le decisioni prese a maggioranze qualificata rispetto a quelle all'unanimità (metodo adottato per motivi di efficienza)⁴⁷.

Il quarto criterio ci aiuta a domandarci riguardo il futuro dei diritti sociali in un'Europa integrata più a livello economico che a livello politico⁴⁸. Sulla scia dei criteri precedenti si prova il parallelismo con gli Stati nazionali, infatti, in questi ultimi le politiche sociali hanno contribuito alla formazione delle economie nazionali e quindi alla loro legittimazione. Questo paragone presuppone però un trasferimento di poteri sulle politiche sociali che gli Stati nazionali, attraverso i loro Parlamenti, non sono disposti a concedere, costituendo una delle principali leve elettorali domestiche. Majone ricorda le due eccezioni che confermano la regola: la politica agricola comune che sarebbe diventata insostenibile con l'allargamento ai Paesi dell'Est, portando progressivamente verso la rinazionalizzazione, e i fondi strutturali e di coesione dimostratisi inadeguati per una redistribuzione del reddito a livello individuale. Viene da chiedersi se possano essere una vera eccezione, oggi, i fondi del Pnnr (Piano nazionale di ripresa e resilienza) elargiti

⁴⁴ S. Williams, 1991, pp. 155-176..

⁴⁵ G. Majone, 2003, pp. 6-7.

⁴⁶ R.A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Heaven, CT: Yale University Press, 1989.

⁴⁷ G. Majone, 2003, pp. 7-8.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 9-10.

dalla Comunità europea e messi in atto dalla Commissione europea in reazione alla Pandemia di Sars-Cov 2 che ha colpito, oltre al resto del mondo, il continente europeo.

Risulta complesso individuare quale tipo di sovranità e legittimazione democratica possano avere le istituzioni europee in quanto organizzazione *sui generis*, ma soprattutto quanto questa possa essere paragonata alla sovranità degli Stati nazionali. Infatti, il processo d'integrazione europea è stato costruito su un modello di sovranità divisa, o di "governo misto". Ovvero, più che una separazione dei poteri è un equilibrio dei poteri dovuto alla partecipazione dei grandi interessi politici e socioeconomici all'esercizio della sovranità. L'equilibrio esiste quindi fra le realtà sociali e politiche e il risultato dell'esercizio della sovranità, l'atto di legiferare, è reso possibile dal loro accordo. È il livello "costituzionale" europeo, ovvero quello dei trattati, a indicare l'obiettivo dell'equilibrio istituzionale europeo, non tendente all'uguaglianza, ma suddiviso nei suoi organi (tra cui la Commissione, il Consiglio e il Parlamento) secondo l'approccio comunitario e quello intergovernativo.

L'interazione fra questi due approcci e fra le tre istituzioni protagoniste delle procedure decisionali europee si ripresenta nella già citata "procedura legislativa ordinaria", presente negli articoli 289 e 294 Tfeue e riguarda il 95% delle proposte legislative. I legislatori dell'Ue sono incarnati dalle istituzioni europee del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, mentre il diritto d'iniziativa legislativa spetta esclusivamente alla Commissione europea. Quest'ultima presenta una proposta al Consiglio e al Parlamento, che in prima o seconda lettura, adottano una proposta legislativa. Qualora non venisse raggiunto un accordo in seconda lettura, verrebbe convocato un comitato di conciliazione; il testo prodotto verrebbe adottato in terza lettura se venisse accettato da entrambe le istituzioni, in caso contrario il testo non verrebbe adottato e si concluderebbe la procedura. L'iniziativa della Commissione può avvenire autonomamente, su richiesta di altre istituzioni o per iniziativa dei cittadini, o per casi specifici: da un quarto degli Stati membri (cooperazione giudiziaria in materia penale o di cooperazione di polizia), dalla Banca centrale europea (sullo statuto del sistema europeo delle banche centrali e della Bce), dalla Corte di giustizia dell'Ue (sullo statuto della Corte e sull'istituzione di tribunali specializzati) o dalla Banca europea per gli investimenti. Una volta che l'iniziativa viene messa in moto è ormai prassi politica che per raggiungere un accordo il Consiglio dia un orientamento generale per dare un'idea al Parlamento riguardo la sua

opinione in merito alla proposta legislativa. Questo serve per agevolare le comunicazioni tra le due istituzioni e giungere a un'approvazione del testo in prima lettura. La prima lettura consiste in un esame del Parlamento della proposta della Commissione che può essere adottata o emendata, dopodiché questa passa al Consiglio che può accettare la proposta del Parlamento o modificarla per portarla a una seconda lettura. A livello informale è presente la formazione dei "triloghi", riunioni che mettono insieme i rappresentanti delle 3 istituzioni e aiutano Parlamento e Consiglio a trovare una quadra rispetto la proposta legislativa. In seconda lettura, il Parlamento esamina la posizione del Consiglio, che può quindi approvarla, respingerla (la procedura si conclude) o emendare e rinviare la proposta al Consiglio per una seconda lettura; questo può approvare gli emendamenti (l'atto viene adottato) o non approvarli e far convocare così il comitato di conciliazione. Da notare come il Consiglio possa pronunciarsi unicamente sugli emendamenti del Parlamento e la maggioranza necessaria cambi a seconda del parere positivo o negativo della Commissione. Nel primo caso la maggioranza dev'essere qualificata, nel secondo serve l'unanimità. Un numero uguale di membri del Parlamento e di rappresentati del Consiglio forma il comitato di conciliazione con lo scopo di trovare una soluzione che vada bene a entrambe le istituzioni. Solo in caso di accordo raggiunto si procede a una terza lettura: il Parlamento può approvare il progetto e nel caso di parere concorde del Consiglio, il provvedimento viene adottato. In caso di respingimento, in qualsiasi fase della procedura, si è visto come la proposta venga respinta e l'inizio di una nuova sia condizionato sempre da un'iniziativa della Commissione⁴⁹. Dalla procedura appena descritta è evidente la collaborazione interistituzionale e l'intreccio tra approcci (intergovernativo e comunitario), che dà al secondo un ruolo sia nella fase d'iniziativa (con la Commissione), che nella fase propriamente legislativa (il Parlamento); consolidando e concretizzando quell'asse di cui prima si è accennato. Sottolineando come per entrambi i legislatori ultimi (Parlamento e Consiglio) ci sia un sostanziale potere di veto nel corso di tutta la procedura e questo porti a soluzioni di negoziazione basate sulla cooperazione come quella dei triloghi. Questi intervengono nel dialogo tra le due istituzioni legislative già durante la prima lettura, e considerando che nelle ultime legislature la percentuale di provvedimenti approvati in prima lettura è dell'85% e che si stima che tra il 70 e l'80% degli atti legislativi venga adottato a seguito di un trilatero, la

⁴⁹ La procedura legislativa ordinaria, *sito web ufficiale del Consiglio dell'Ue e del Consiglio*.

sua efficacia è presto intuibile. Questa è minata dalla poca trasparenza delle riunioni, che forti del loro carattere informale non dovevano rendere conto all'opinione pubblica delle loro discussioni. Riguardo a ciò è stata avanzata una proposta nel luglio del 2016 dalla figura del Mediatore europeo, che in nome della trasparenza ha proposto che le tre istituzioni coinvolte rendessero pubbliche e pubblici: le date degli incontri, gli ordini del giorno generici, gli appunti delle riunioni, i testi finali dei compromessi, i documenti discussi, i protagonisti politici coinvolti, ... in seguito, con sentenza del 22 marzo 2018, il Tribunale dell'Ue ha stabilito che i documenti delle riunioni a porte chiuse dovessero essere, su regolare richiesta, accessibili in nome della "Trasparenza del processo legislativo"⁵⁰.

2.3. Legittimità democratica in entrata e in uscita nell'Unione europea

La creazione di un organismo sovranazionale come la Comunità europea, con l'espansione dei suoi poteri e della sua influenza nelle decisioni degli Stati nazionali in quella che è oggi l'Unione europea, implica una serie di cessioni della sovranità nazionale da parte degli Stati membri. Ognuno di questi con un diverso livello di legittimazione costituzionale (basato sui Trattati), per quanto riguarda l'Italia lo troviamo nei commi 2 e 3 dell'art. 11 della Costituzione: "(l'Italia) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Successivamente allo slancio d'integrazione iniziale, questo ha messo in discussione i meccanismi decisionali di legittimazione democratica di *input* e *output*.

Per meccanismi di *input* si intende la selezione democratica dei titolari delle cariche, l'approvazione elettorale dei programmi e le modalità di consultazione pubblica come il voto; mentre per meccanismi di *output* si intende il soddisfacimento dei bisogni e dei valori pubblici e la garanzia che la politica segua l'orientamento dell'opinione pubblica⁵¹.

⁵⁰ Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, la legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Rapporto 2017-2018, pp 125-126.

⁵¹ K.D. Azman, The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union, International Journal of Humanities and Social Science – Vol. 1 No. 5; May 2011, p. 248.

Ancora una volta l'istituzione che rappresenta il terreno di incontro/scontro tra l'approccio comunitario e quello intergovernativo è il Parlamento europeo, che seguendo il "criterio maggioritario" spiegato nel sottocapitolo precedente vede nell'elemento dell'*input* la sua legittimazione, mancando invece nell'elemento dell'*output*. Questo perché il concetto di "rappresentanza" perde di consistenza dovendo confrontarsi con un'opinione pubblica fortemente eterogenea (la mancanza di un *demos* europeo), minando così *all'output*. Oltre a un aspetto tecnico che affronteremo nel capitolo successivo, che rende debole anche l'*input*, ovvero quello dei sistemi elettorali (variabili da nazione a nazione) che compongono il Parlamento europeo. Quale effetto avrebbe, dunque, sulla democraticità delle istituzioni europee, trasferire potere a un livello inferiore di legittimazione democratica⁵²?

Il dibattito circa il futuro dell'Unione europea è animato dall'approccio federalista e da quello confederale (v.d. Cap. 1, 1.3.), e in merito al ruolo e ai poteri del Parlamento sono divisi rispettivamente per una sua centralità maggiore e una minore. Spesso le comunicazioni politico partitiche procedono attraverso etichette, i federalisti sono visti come sognatori con la testa fra le nuvole e i "confederalisti" come pragmatici non in grado di lanciare il cuore oltre l'ostacolo. Questo scambio di comunicazioni, rintracciabile a livello partitico, frustra e blocca i tentativi d'integrazione europea sostanziali, esasperando le caratteristiche *input* e *output* della legittimità democratica. Un'altra visione trova la fonte della legittimità sovranazionale nell'efficienza economica e nel rispetto delle libertà individuali, un modello di comunità economica rappresentato da istituzioni non maggioritarie. In questo caso si sostiene che l'efficacia economica (la sostanza) e l'efficienza (i mezzi) garantiscano legittimità al Parlamento europeo finché non ne ostacolino appunto l'efficacia e l'efficienza⁵³. Piuttosto che su un raffronto tra paradigmi conviene concentrarsi su che indirizzo prendono le attività dell'Unione europea, che promuove e protegge la democrazia e non la creazione di deficit democratici. Un esempio sono le procedure di adesione all'Unione che come requisiti fondamentali hanno un livello di democraticità e un eventuale accompagnamento fatto di riforme

⁵² Katz, Richard, "Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union, Competing Conceptions of Democracy in the Practice of Politics", European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Copenhagen, 2000, p.2.

⁵³ Rittberger, Berthold, "The Creation and Empowerment of the European Parliament" Journal of Common Market Studies, 2003, p. 210.

rispetto al bilanciamento dei poteri dello Stato, o come un aiuto pratico nel monitoraggio elettorale durante le elezioni di un Paese attraverso la collaborazione con organizzazioni internazionali nella promozione dei diritti umani⁵⁴.

Se l'Ue costituisce quindi una presenza attiva nella promozione e nel mantenimento della democrazia, anche attraverso la tutela dei diritti dei cittadini dell'Ue, cosa manca perché l'insieme dei cittadini si senta quel “*demos europeo*” che abbiamo visto mancare di quel senso di appartenenza proprio di un popolo? Una delle difficoltà e delle prospettive assieme è rappresentata dalla democrazia partecipativa, idealmente capace di creare quella fiducia che avvicinerrebbe i cittadini alle istituzioni. Per questo, vanno migliorate le caratteristiche proprie del *throughput*, ovvero accrescere nelle istituzioni un'azione di: trasparenza, responsabilità ed accessibilità⁵⁵.

La realizzazione di ciò che è stato descritto sopra comporta una perdita di autodeterminazione democratica da parte degli Stati membri, dunque, su quali nuove opzioni i Paesi possono influenzare l'agenda europea oltre i vincoli? In tal caso si manterrebbe la legittimità orientata all'*output*, adattando nuovi strumenti di *policy* a procedimenti interni fortemente sensibili ai vincoli internazionali o in processi di negoziazione a livello sovranazionale. In entrambi i casi l'incremento dell'efficacia dell'*output* sembra avere un costo elevato in termini di legittimità orientata all'*input*⁵⁶. Per la stessa ragione, facendo riferimento a un modello base di negoziazioni intergovernative⁵⁷, otteniamo il medesimo risultato.

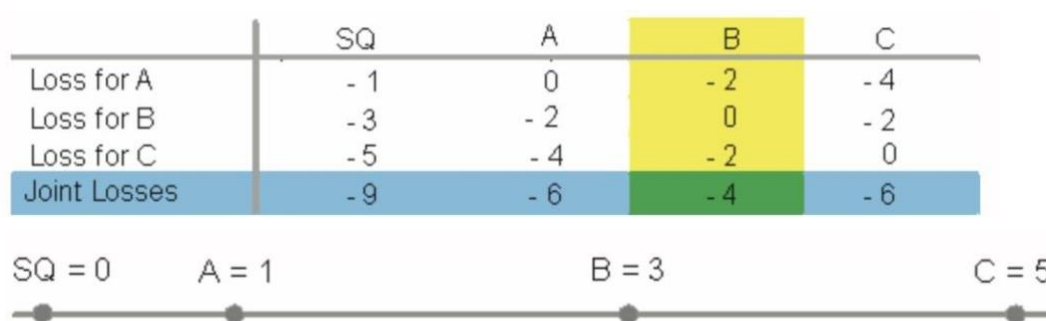


Figura 3: *Interdependence and Democratic Legitimation* (Fritz W. Scharpf, 1998, p. 10).

⁵⁴ K.D. Azman, 2011, p.250.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 249.

⁵⁶ Fritz W. Scharpf, *Interdependence and Democratic Legitimation*, Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne, 1998, p. 11.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 9-11.

Osservando la Figura 3, la linea grigia rappresenta le “negoziazioni in un unico spazio monotematico” mentre la tabella rappresenta le “perdite di welfare negli accordi negoziati”. SQ è lo “status quo”, punto di partenza dei Paesi A, B e C, mentre i valori dei tre paesi (rispettivamente: 1,3 e 5) indicano l’obiettivo ideale dei tre. Scharpf propone due possibili accordi, il primo che segue la regola del “minor comune denominatore” che vede l’accordo nel punto A. Questo perché per A non sarebbe accettabile superare il punto ideale e comunque sia B che C vedrebbero migliorata la loro posizione. Il secondo, invece, si rifà al teorema di Coase⁵⁸, che afferma che “se i costi di negoziazione e transazione sono nulli, la contrattazione tra agenti economici porterà a soluzioni efficienti dal punto di vista sociale anche in presenza di esternalità”. Riprendendo la tabella, si tratta di arrivare al punto di “massimo welfare”, che consiste nell’aggregato minore di perdita di welfare. In questo caso, lo Stato al punto B. Così però rimane preferibile allo Stato A lo status quo, che ponendo il veto bloccherebbe l’accordo. I “due punti” di scarto (dal punto 1 al punto 3) dovrebbero essere pagati un’unità a testa da B e C verso A proprio per aver beneficiato dell’accordo che ha spostato il punto d’incontro da A e B a discapito di A.

Per capire meglio le fasi della trattativa è utile ricorrere al “dilemma dei negoziatori”⁵⁹. Questo concetto può essere definito come l’interazione strategica che si crea tra le diverse parti durante la trattativa, in modo tale che entrambe siano poste di fronte a una continua scelta tra competere e cooperare⁶⁰. Scegliendo di competere potrei far prevalere il mio obiettivo sull’altra parte col rischio che anche questa assuma lo stesso atteggiamento creando una fase di stallo; invece, scegliendo di collaborare potrei trovare una soluzione comune che soddisfi entrambi (nel caso anche l’altra parte collabori), però correndo il rischio di espormi nel caso in cui la controparte invece non collabori, venendo quindi sopraffatto. Ciò presuppone che tutte le “variabili” della trattativa: opzioni politiche disponibili, i loro probabili effetti e la valutazione di questi dalle parti coinvolte, dovrebbero diventare trasparenti per tutte le parti. Inoltre, andrebbe concordata tra le parti una regola per la distribuzione dei costi e dei guadagni della cooperazione (come nell’esempio della tabella alla Fig. 3). Il soddisfacimento di queste implicazioni è

⁵⁸ Coase, Ronald H., 1960: The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics 3, 1960, pp. 1-44.

⁵⁹ Lax, David A./ James K. Sebenius, The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and for Competitive Gain, 1986.

⁶⁰ S. Cera, Il dilemma del negoziatore tra competizione e cooperazione, 2010, p. 2.

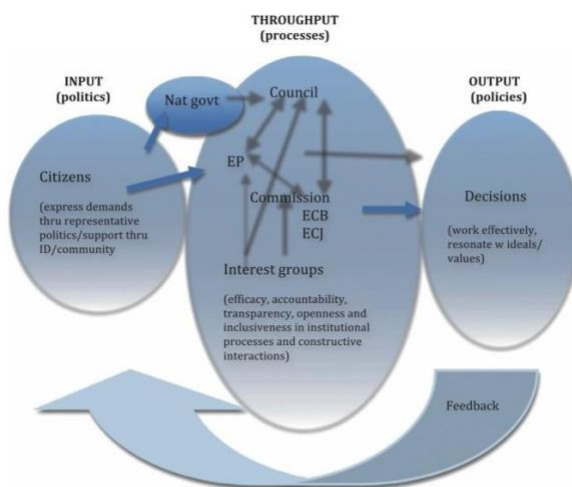
impegnativo, in quanto dipende dallo sviluppo di una fiducia/comprendimento reciproca tra i negoziatori della trattativa. In caso contrario, il dilemma dei negoziatori indurrà strategie di negoziazione egoistiche che produrranno risultati inferiori o vanificheranno l'accordo⁶¹.

Constatiamo quindi che la “minaccia” alla legittimità democratica proviene dall'*input*, che nel caso di un negoziato a due livelli (nazionale nell'internazionale) è rappresentato dal “mandato” nazionale per il negoziato internazionale, e consiste nel coinvolgimento deficitario dell'opinione pubblica e del Parlamento nazionale. Si intende descrivere una costante: i negoziati intergovernativi disattivano i meccanismi istituzionali nazionali. Questa mancanza produce una dialettica tra governo e opposizione⁶² che vede utilizzati toni di accusa della seconda nei confronti del primo, in particolare accuse di incompetenza e slealtà, proprio per la differenza dell'*output* rispetto all'*input*. Pertanto, la probabile dichiarazione del governo “viste le posizioni distanti questo era il miglior accordo ottenibile” cadranno su un'opinione pubblica, rappresentata dal Parlamento nazionale stesso, frustrata in quanto non partecipa di come si è sviluppata la trattativa. A conferma di questo è utile ricordare come una volta raggiunto un accordo a livello internazionale, questo debba essere ratificato a livello nazionale tramite votazione parlamentare. Per i motivi citati sopra è facile che l'opposizione colga l'occasione per rinfacciare al governo le mancate attenzioni ricevute finendo per esasperare il dibattito su entrambi i livelli, prima quello nazionale e poi quello internazionale.

⁶¹ Fritz W. Scharpf, 1998, p. 10.

⁶² *Ibidem*, p. 11.

È interessante ripercorrere le tappe europee che attraversano la partecipazione dell'*input*, le *policy* dell'*output* e l'efficacia del *throughput*, attraverso l'approccio istituzionale e l'approccio costruttivista. Il primo percorre il funzionamento dei processi decisionali delle istituzioni europee, e il secondo parte dal contesto sociopolitico; il loro raffronto è portato avanti dalla politologa Vivien Ann Schmidt⁶³, che nel suo articolo ne riporta il dibattito accademico. Concentrandosi sul *throughput*, l'approccio istituzionalista include l'efficacia delle diverse forme dei processi di *governance* europei (come il metodo di negoziazione di Scharpf affrontato prima), passandoli attraverso la lente della trasparenza e dell'*accountability*. La prima è considerata requisito della seconda e viene generalmente intesa come la possibilità di accesso dei cittadini alle informazioni riguardo i processi decisionali; la seconda riguarda le modalità di risposta degli attori europei agli *input* di partecipazione dei cittadini europei e la responsabilità rispetto alle loro decisioni politiche di *output*. Per la parte costruttivista, invece, la legittimazione del *throughput* coinvolge le idee e le interazioni degli agenti protagonisti nei processi di *governance* di cui sopra rispetto al loro accesso alla società civile.



Note: Dark arrows = direct effects; transparent arrows = less direct effects.

Figura 4: *Democracy and Legitimacy in the European Union revisited. Input, Output and “Throughput”* (Vivien Ann Schmidt, 2013, p. 8).

Nella figura appena riportata sono rappresentate le interazioni più importanti a livello della Comunità europea tra cittadini, istituzioni e impatti decisionali; e quindi tra le

⁶³ V. A. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: Input, Output and “Throughput”*, in *political studies: 2013 VOL 61*, 2-22, 2013.

politiche di *input*, i processi di *throughput* e le politiche pubbliche di *output*. Abbiamo notato come i meccanismi di *input* e *output* siano spesso complementari e facciano parte di un *trade off*: all'aumentare dell'uno si verifica una diminuzione dell'altro e viceversa. Curiosamente, più crescono entrambi, più l'efficacia del processo decisionale (*throughput*) viene messa in difficoltà, anche se la stessa crescita (di *input* e *output*) tende a migliorare la percezione della legittimità democratica dell'Ue presso l'opinione pubblica. Non si può dire lo stesso per il livello di *throughput*: al suo aumentare non sembra migliorare la percezione di legittimità, mentre una sua violazione (incompetenza, corruzione, ...) provoca una sfiducia dei cittadini rispetto al criterio di legittimità; è allora a questo punto che un potenziamento dei principi violati può accrescerne la percezione favorevolmente⁶⁴.

A complicare la questione è la natura multilivello della *governance* europea, in cui i criteri di legittimazione sono divisi tra i livelli nazionale ed europeo: a livello di Unione europea si trovano *throughput* e *output*, rispettivamente il “governo con il popolo” e “l'efficacia del governo per il popolo”; mentre a livello nazionale è situato l'*input*, “la partecipazione politica del popolo e la rappresentanza cittadina del popolo”⁶⁵.

È minoritaria la parte di accademici che ritiene sufficiente la legittimità democratica della Comunità europea per come è oggi, basandola sull'*output* delle istituzioni non maggioritarie, come le “funzioni regolatorie” per Giandomenico Majone o “controlli ed equilibri strutturali” per Andrew Moravcsik. Le posizioni a riguardo sono basate su tre principi: l'*output* è necessariamente positivo perché prodotto da regolatori indipendenti, l'*output* non può essere negativo solo per la presenza di molteplici veti, ed è positivo perché le politiche pubbliche servono intrinsecamente l'interesse generale⁶⁶. Scharpf⁶⁷ alla prima considerazione ricorda come le istituzioni maggioritarie dell'Ue, a differenza di quelle nazionali, non ricevano la stessa legittimità dalla parte dell'*input*, in particolare dal punto di vista della partecipazione. In relazione alla seconda considerazione vale la “*joint decision trap*” di Scharpf esposta a inizio sottocapitolo rispetto alla simulazione di una negoziazione che produce effetti al ribasso. In altre parole, i procedimenti di *throughput* minano all'efficacia dell'*output*. In merito alla giustificazione delle istituzioni

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 6-9.

⁶⁵ V. A. Schmidt, *Democracy in Europe*, 2006, pp. 9-21.

⁶⁶ V. A. Schmidt, 2013, p.10.

⁶⁷ Scharpf, F. W., *The Asymmetry of European Integration, or Who the EU Cannot be a Social Market Economy*, 2010, p. 211.

non maggioritarie “dell’interesse generale”, ci sono diverse decisioni contestate dalla Commissione e dalla Corte europea di giustizia. A differenza dell’*output*, sono pochi gli accademici che ritengono sufficiente la legittimità dell’*input*. Questo per i motivi principalmente legati all’istituzione del Parlamento europeo, in particolare il fatto che le sue elezioni siano di “secondo ordine” rispetto a quelle nazionali, di come vi sia un forte astensionismo tra i Paesi (da ricordare l’inversione di tendenza dalle elezioni del 2019) e di come non vi sia un collegamento tra i cittadini europei e un governo europeo con maggioranza/opposizione relativa ai risultati di *policy*, anche per la presenza di partiti europei ancora deboli rispetto al loro rapporto con l’opinione pubblica. Si palesa così una contraddizione, il processo di produzione di politiche pubbliche a livello europeo può essere descritto come “*policy without politics*” che viene trasformato in “*politics without policy*”; questo perché sono sempre più numerose le aree tematiche che vengono trasferite dallo spazio statale a quello dell’Ue lasciando ai cittadini degli Stati membri un basso grado di *input* per la produzione di politiche comunitarie, tenendo fermi i termini dell’*accountability* agli attori nazionali⁶⁸. Questi problemi si confrontano con un contesto sociale per molti versi acerbo, rispetto ai caratteri fondamentali che costituiscono l’identità di un popolo e di una comunità. In particolare, i processi comunicativi che si perdono in un’arena dell’opinione pubblica europea che parte dalle sue istituzioni ed è filtrata dagli Stati membri, che attuano un dibattito tra questi spesso più competitivo che cooperativo. Un esempio è la tensione tra aree geografiche dell’Ue, come tra i Paesi mediterranei (Italia, Spagna, Grecia, ...), l’asse franco-tedesco, i Paesi frugali (Austria, Danimarca, Olanda, Svezia, ...). Su questi “binari comunicativi” ci si differenzia rispetto a come s’intende l’evoluzione dell’integrazione europea in rapporto al proprio sviluppo di società, in particolare dal punto di vista socio-economico⁶⁹. Supplire a queste mancanze a livello di *input*, rischia di provocare una forzatura sull’identità europea e di provocare il fenomeno di *trade-off* descritto poco sopra, ovvero una conseguente diminuzione dell’*output*.

Abbiamo già visto come il concetto di *throughput* si mescoli a quelli di *input* e *output* ed esista da solo nei parametri di efficacia, trasparenza, apertura, inclusività e responsabilità;

⁶⁸ V. A. Schmidt, 2013, p.10.

⁶⁹ Si pensi al dibattito contemporaneo circa il “bilancio comune europeo” rispetto ai debiti pubblici e ai criteri stabili dal Trattato di Maastricht (1993).

oltre a non influenzare direttamente l'*input* e l'*output* a una sua variazione, e a influenzare la percezione di legittimazione democratica (in negativo) in seguito a una sua diminuzione. Dal punto di vista “accademico-istituzionale” si approfondiscono i processi d’intermediazione attraverso i quali la produzione di politiche pubbliche viene condizionata dall’organizzazione in gruppi d’interesse da parte dei cittadini, che viene considerata da alcuni accademici come un correttivo alla democrazia rappresentativa⁷⁰ e recentemente anche come argine al deficit democratico, con un *lobbying* che si è progressivamente diretto dalla Commissione europea al Parlamento europeo⁷¹. Dal punto di vista “accademico-costruttivo” ci si concentra sulle procedure deliberative tra gli attori protagonisti dei processi di *governance*, ovvero di come queste possano funzionare da canale di *accountability* dei cittadini rispetto al processo decisionale amministrativo e sociale⁷². Un esempio è la presenza di esperti intermediari dagli Stati membri, che si divide tra una forma di *input* (la partecipazione nazionale) e un miglioramento dell'*output* (nelle decisioni di *policy*). Altro esempio contraddittorio è il “paradosso dell'*accountability*”⁷³, che utilizza l’esempio di forte controllo interno rispetto la composizione della Commissione al pari di un debole controllo esterno, che non risolve quindi il mancato coinvolgimento di un’opinione pubblica europea, indebolendo il concetto stesso di *accountability*⁷⁴.

Nel corso del primo capitolo è emersa la centralità del Parlamento europeo come elemento forte di legittimazione democratica all’interno dell’Unione europea; la stessa, che come è emerso nel secondo capitolo, è tuttora immersa in un dibattito circa il suo futuro, che parte da una Comunità i cui procedimenti “incarnano e tradiscono” allo stesso tempo le concezioni di legittimità democratica. Come la ricerca costante di un equilibrio che si crea per mezzo dell’interazione tra la politica di *input*, le scelte politiche di *output* e il loro collante e interprete, il *throughput*. In che modo il deficit democratico è presente nell’istituzione emblema di questo ragionamento, il Parlamento europeo? E come i

⁷⁰ Cohen, J. and Rogers, J., Secondary Associations and Democratic Governance, *Politics and Society*, 20 (4), 1992, pp. 391–472.

⁷¹ Greenwood, J., ‘Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union’, *British Journal of Political Science*, 37 (2), 2007, pp. 333–335.

⁷² Bekkers, V. and Edwards, A., Legitimacy and Democracy’, in V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fener, *Governance and the Democratic Deficit*, 2007, pp. 35–60.

⁷³ Wille, A., The European Commission’s Accountability Paradox, in M. Bovens, D. Curtin and P. t’Hart, *The Real World of EU Accountability*, Oxford University Press, 2010, pp. 63–86.

⁷⁴ V. A. Schmidt, 2013, pp. 14–18.

procedimenti che lo formano (il sistema elettorale) e gli attori politici che lo animano (i partiti) cambiano quest'analisi?

Capitolo 3. Il Parlamento europeo come misura della legittimità democratica

3.1. Il Parlamento europeo e il deficit democratico

Come abbiamo affrontato, in particolare nel primo capitolo, il ruolo del Parlamento europeo è cambiato nel senso di un incremento dei suoi poteri e delle sue prerogative dall'Atto unico europeo del 1986 fino al Trattato di Lisbona del 2009. Questa sua espansione è spiegabile come un'acquisizione *de facto* fatta dall'Assemblea stessa che ha sfruttato le zone grigie delle procedure decisionali esistenti nei Trattati per espandere il suo ruolo e vedersi formalizzato *de jure* nei Trattati tramite accordi intergovernativi. Le due conquiste principali possono essere individuate nel meccanismo legislativo della “procedura di codecisione” tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo e nel meccanismo di “fiducia” tra la Commissione e il Parlamento europeo⁷⁵.

In particolare, il meccanismo di fiducia è rintracciabile al secondo comma dell'articolo 214 del Tce (Trattato comunità europea – versione consolidata a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Nizza). Questo specifica che il Consiglio europeo (capi di Stato o di governo) delibera a maggioranza qualificata designando una persona che intende nominare presidente della Commissione. La designazione è approvata dal Parlamento europeo. In seguito, verrà adottato da parte del presidente incaricato e del Consiglio l'elenco di proposta dei commissari. Il presidente e i commissari sono soggetti collettivamente a un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo e in seguito nominati dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata⁷⁶. L'incarico dato ai commissari passa attraverso delle audizioni personali tenute presso il Parlamento europeo, ma si tratta di colloqui che mirano all'idoneità del profilo in quanto a correttezza, ad esempio per evitare possibili conflitti d'interesse; e quindi non c'è una ricerca di aderenza politica rispetto a una maggioranza parlamentare. Infatti, la fiducia tra la

⁷⁵ E. Salvati, *Il deficit democratico e il ruolo del PE, quali problemi ancora aperti*, 2016, p. 55.

⁷⁶ Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 317 del 23.12.1957 – modifiche, G.U.C.E. n. C 325 del 24.12.2002, in vigore dal 1.02.2003.

Commissione e il Parlamento è più tecnica che politica, soprattutto se paragonata al rapporto tra legislativo ed esecutivo (Parlamento e Commissione) nelle democrazie rappresentative liberali occidentali. Difatti, non è previsto, avanti nella legislatura, un richiamo alla “fiducia” da parte del Parlamento verso la Commissione, riguardo effettivi temi politici fondati sulla presenza di una maggioranza e di un’opposizione all’interno dell’Aula. Questo fa sì che non si crei un chiaro indirizzo politico e venga a mancare una forma di *accountability* nei confronti dell’elettorato, oltre che il formarsi di un circuito di “irresponsabilità governativa” che produce distanza tra le istituzioni europee e i cittadini durante le elezioni⁷⁷.

Abbiamo avuto modo di vedere come l’Unione europea sia un vero e proprio sistema politico che è stato caratterizzato da un trasferimento importante di sovranità verso di essa e questo fa del deficit democratico, non una semplice speculazione intellettuale, ma un problema concreto. Si ricordi la risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2007 “sul tracciato per il processo costituzionale dell’Unione⁷⁸”, dove riprende dalla sua risoluzione del 12 gennaio 2005 sul trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (poi bocciata dai referendum in Francia e Olanda nel giugno del 2005), per dare mandato alla Cig di elaborare un trattato “che modifichi i trattati esistenti allo scopo di migliorare l’efficienza e la legittimità democratica dell’Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna”. L’Assemblea di Strasburgo costituisce il luogo emblema per lavorare sul rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni nella direzione dello sviluppo di un *demos* europeo. Rispetto ai criteri esposti nel secondo capitolo, si tratta di un rafforzamento della partecipazione dell’*input* rispetto l’ottimizzazione della produzione dell’*output*. Come avvenuto nel 1979 con le prime elezioni del Pe, occasione di rilancio dell’integrazione europea. E la legittimità è strettamente legata all’identità di un popolo, in quanto a una comunità che si riconosce tale viene ricondotto: “il rispetto della sovranità, il monopolio della violenza legittima e un sistema autonomo di tassazione per finanziare politiche pubbliche di spesa e retributive”⁷⁹. Il costante aumento dei poteri del Parlamento attraverso i Trattati, visto il sistema multilivello vincolato a una contrattazione continua tra istituzioni che è la Comunità europea, vede l’obiettivo di una maggiore legittimità

⁷⁷ E. Salvati, 2016, pp. 65-68.

⁷⁸ Parlamento europeo, giovedì 7 giugno 2007, Bruxelles, A6-0197/2007.

⁷⁹ E. Salvati, 2016, p. 59.

democratica offuscarsi dietro un aumento delle difficoltà nel raggiungere accordi tra istituzioni. Nel processo di *policy*, il Parlamento incarna più il concetto di *veto player* rispetto alle altre istituzioni, anziché quello di garante del grado di *accountability*⁸⁰. Salvati riporta come esplicitiva la definizione di democrazia procedurale di Schumpeter: “il metodo democratico è quell’assetto istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare”. Un confronto elettorale finalizzato alla gestione politica del governo.

La competizione elettorale non produce un risultato che ha effettivamente influenza (nel senso indicato prima) sulla produzione di *policy* delle istituzioni europee. Pertanto, le scelte politiche risultano subite dalla comunità elettorale, che non può votare alle elezioni successive in modo trasparente rispetto all’influenza dell’operato del Parlamento. Si tratta, secondo la definizione di Reif e Schmitt, di “elezioni di secondo ordine”⁸¹. Queste producono una sterile competizione politico/partitica, in quanto il Parlamento europeo è in grado di incidere verso le altre istituzioni europee, dovendo ricorrere alla maggioranza assoluta, attraverso una gestione consensuale dell’Assemblea⁸². Salvati sottolinea come a mancare sia la competizione interistituzionale proprio perché per gli schieramenti politici manca la posta in gioco: il controllo del governo. Con la fine del “*permissive consensus*”⁸³ la richiesta di legittimità democratica da parte dell’opinione pubblica è aumentata e si è concentrata sul lato dell’*input*. Far partire la legittimità dalla costruzione di un *demos* europeo è una scommessa a lungo termine e dalla difficile previsione, una maggiore competizione democratica (a livello istituzionale) aiuterebbe così gli attori politici (ad es. i partiti) e la cittadinanza ad accettare il gioco democratico: perdere una tornata elettorale ed accettare le scelte di *policy* di chi vince, facendo opposizione e aspettando il proprio turno⁸⁴.

Le elezioni per l’assemblea europea si tengono nei Paesi appartenenti all’Unione europea ogni 5 anni nel corso della stessa settimana, tra giovedì e domenica, in un giorno scelto dai singoli Stati Membri. In cinque di questi il voto è obbligatorio: Belgio, Bulgaria,

⁸⁰ *Ibidem*, 2016, p.60.

⁸¹ K. Reif and H. Schmitt, *Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, 1980.

⁸² E. Salvati, 2016, pp. 69-70.

⁸³ Moto dell’opinione pubblica che dava credito alle élite nazionali nella costruzione del processo d’integrazione europea.

⁸⁴ S. Hix, *The Political System of the European Union*, 1997, p. 180.

Cipro, Grecia e Lussemburgo. Il numero dei parlamentari è attualmente 705 (dal massimo di 751 raggiunto prima della *brexit*). I membri del Parlamento europeo vengono eletti secondo i singoli sistemi elettorali nazionali, che devono seguire delle regole comuni stabilite dalla legge europea (come il concetto di rappresentanza proporzionale). Regola generale è che i cittadini possano scegliere tra i partiti politici, candidati singoli o entrambi. Cambia da Stato a Stato la tipologia di lista, se è bloccata o meno, e quindi, se si possano esprimere preferenze per uno o più candidati. Questi ultimi devono ricevere un numero minimo di voti per essere eletti. Uno dei punti centrali per il sistema elettorale è il disegno delle circoscrizioni, che rimangono nazionali e occupanti l'intera nazione per la maggior parte degli Stati. Solo in alcuni il territorio è diviso: Belgio, Irlanda, Italia e Polonia⁸⁵.

Il voto all'estero è permesso in quasi tutti gli Stati membri, alcuni di questi prevedono prima una registrazione presso le autorità elettorali, mentre altri pongono come requisito la cittadinanza dello Stato in cui si vive. Il 4 luglio del 2018 il Parlamento europeo, riunito in plenaria, ha dato il suo consenso a un nuovo emendamento all'atto elettorale del 1976: gli Stati potrebbero provvedere alle possibilità di voto quali: quello postale, elettronico e via internet. Laddove vengano applicate queste misure va monitorata l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati in accordo con le leggi Ue, oltre ad assicurarsi penalità in caso di "doppio voto" e l'impegno a far votare i cittadini residenti in Paesi terzi. Riguardo l'età delle persone votanti, a parte tre Paesi nei quali si vota a 16 o 17 anni, nei restanti si può votare a 18. Varia maggiormente tra Paesi l'età per poter essere candidati, dai 18 ai 25 anni.

Insieme alla questione delle circoscrizioni, di forte impatto è quella della soglia elettorale: i recenti emendamenti, adottati dalla decisione del Consiglio il 13 luglio 2018 e basati su un' iniziativa parlamentare del novembre 2015, includono una misura sulle soglie: a livello nazionale questa non può eccedere il 5% e negli stati in cui viene usato il metodo della lista va messa una soglia minima per assegnare i seggi nelle circoscrizioni che comprendono più di 35 seggi. Questa soglia non dev'essere né inferiore al 2% né superiore al 5% (calcolata sulla circoscrizione)⁸⁶.

⁸⁵ K. Grosek, Reform of the electoral law of the Eu – in "Constitutional Affairs, 20.11.2019.

⁸⁶ *Ibidem*.

L'elezione del Parlamento europeo rappresenta assieme lo slancio della proposta federalista, in quanto a suffragio diretto e coinvolge tutta la popolazione della comunità europea; e assieme quella intergovernativa, in quanto il sistema elettorale non risulta uniforme tra gli Stati membri, che invece hanno, stanti i principi comuni, un margine di modifica rilevante.

I principi e gli spazi d'intervento sono cambiati negli anni. All'alba del processo d'integrazione europea, tra il 1952 e il 1960, si assistette a una spinta verso l'elezione a suffragio universale di un'assemblea europea attraverso un sistema elettorale comune. In particolare la Sottocommissione *ad hoc* delle istituzioni politiche dell'Assemblea e dal gruppo di lavoro per le elezioni europee (costituito dall'Ape, Assemblea parlamentare europea). Le proposte della sottocommissione vennero inserite nello statuto della Comunità europea, che all'art. 13 rimandava la definizione dei principi elettorali a una successiva legge comunitaria. Nel frattempo si sarebbe dovuto votare secondo il sistema proporzionale con facoltà di apparentamento. Il progetto non si concretizzò conseguentemente alla mancata ratifica dell'assemblea francese sulla Comunità europea di difesa⁸⁷. Il 17 maggio 1960 venne approvata dall'Assemblea la "Convenzione Dehousse", in seguito bocciata dal Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto approvarla all'unanimità. Il risultato di questa era un compromesso che destinava un terzo dei seggi ancora ai deputati nazionali e i due terzi rimanenti eletti con procedure scelte dagli Stati membri⁸⁸. Negli anni '70 che si assistette ad un dibattito simile a quello contemporaneo, sotto mira infatti finisce la natura "tecnoburocratica" della allora Cee (Comunità economica europea). Pasquinucci ricorda l'inchiesta pubblicata dalla Commissione nel 1972 riguardo l'opinione sull'integrazione europea delle nuove generazioni. In questo contesto viene forzato lo scetticismo dei singoli Stati membri e quindi del metodo intergovernativo in favore di una spinta sovranazionale rappresentata dalle elezioni a suffragio diretto che si terranno per la prima volta nel 1979. Un iter consacrato dai capi di Stato e di governo riuniti a Parigi il 9 e 10 dicembre del 1974 come un punto da raggiungere "il più presto possibile".

⁸⁷ D. Pasquinucci, Elezioni dirette del Parlamento europeo, 2008, p.1.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 2.3.

L'atto del Consiglio del 20 settembre 1976 costituisce una base giuridica delle elezioni europee con criteri generali per la prima consultazione: durata e incompatibilità del mandato, periodicità delle elezioni, ripartizione dei seggi tra Stati), lasciando al Parlamento il compito di elaborare una procedura uniforme. Questa, dal 1980, anno dopo le prime elezioni, è stata proposta più volte dal Parlamento. Tramite il Trattato di Amsterdam (1997) è stato revisionato l'articolo 138 con un approccio più realista introducendo il criterio di "principi comuni a tutti gli Stati membri" (art. 190). Su questo si basa la decisione del Consiglio (25 giugno e 23 settembre 2002), che è intervenuto sull'Atto del 20 settembre 1976 per consentire un'elezione "conformemente ai principi comuni a tutti gli Stati membri". Le elezioni del 2004 hanno visto per la prima volta nuove regole generali comuni: scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale e il divieto di cumulo di mandati (parlamentare nazionale ed europeo)⁸⁹.

La base legale per riformare il sistema elettorale si trova nell'articolo 223 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), secondo cui il Parlamento disegna una proposta che sottopone al Consiglio, questo, dopo aver ottenuto il consenso del Parlamento, decide all'unanimità. Il Parlamento delibera a maggioranza assoluta. Poi tocca agli Stati Membri approvare la proposta sulla base dei rispettivi requisiti costituzionali. Seguendo il primo comma dell'articolo 223, il 5 febbraio 2015 la Conferenza dei Presidenti del Parlamento europeo ha consentito un disegno d'iniziativa legislativa sulla riforma della legge elettorale. L'11 novembre il Pe ha adottato una risoluzione basata sull'iniziativa legislativa del comitato Affari costituzionali riguardo l'emendamento dell'Atto del 20 settembre 1976 (sull'elezione dei membri dell'Europarlamento a suffragio universale diretto). Il cuore della proposta mira a un aumento della legittimità democratica attraverso un maggior coinvolgimento della "cittadinanza europea". I cambiamenti proposti dall'Assemblea europea si concentrano sul ruolo dei partiti, una soglia obbligatoria (tra il 3% e il 5% per gli Stati membri con a disposizione più di 26 seggi), il diritto di votare fuori dall'Ue (divieto di doppio voto), l'introduzione di forme di voto elettronico e postale, delle scadenze di 12 settimane prima del voto per presentare le liste a livello nazionale e i leader dei partiti europei con esplicite

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 4-5.

candidature da parte dei partiti per la presidenza della Commissione europea e che questi ultimi siano capolista in una nuova circoscrizione elettorale europea (*cross-border*)⁹⁰.

Nei mesi successivi, diversi Parlamenti nazionali hanno sottoscritto opinioni formali, alcune delle quali sono state critiche rispetto al principio di sussidiarietà o alla base legale su cui l'atto è adottato. Comunque, la soglia espressa dall'articolo 7, comma 2 del Protocollo n. 2 – Tfeue, in questo caso di 19 voti, non è stata raggiunta. Il Consiglio, a sua volta, si è trovato contrario in particolare sulle proposte in merito alla circoscrizione comune e allo *Spitzenkandidaten*⁹¹ (candidato alla presidenza della Commissione europea da parte dei partiti europei). Non a caso le due proposte che andavano in modo più deciso verso un coinvolgimento della cittadinanza europea a un approccio sovranazionale che avrebbe permesso un dibattito, che partendo dalla geografia e dai nomi, avrebbe iniziato a spostare l'attenzione delle tematiche da quelle nazionali a quelle europee. Avvicinando così le elezioni di secondo ordine a quelle di primo.

Il 14 dicembre 2017 il Comitato sugli affari costituzionali ha interrogato il Consiglio circa le ragioni per bloccare la riforma della legge elettorale europea. Inoltre, nella risoluzione del 7 febbraio 2018 sulla composizione del Parlamento europeo, il Pe ha invitato il Consiglio a trarre conclusioni riguardo la legge elettorale. Il 7 giugno 2018, il Consiglio ha approvato una bozza che emenda l'Atto elettorale del 1976 di cui si è ricordata l'approvazione del Parlamento del 4 luglio 2018 (poi adottata dal Consiglio il 13 luglio 2018). Visti i tempi, le elezioni del 2019 sono state condotte secondo le regole in vigore e si è ritardata l'approvazione fino alla data limite delle elezioni del 2024⁹².

3.2. Il ruolo dei partiti europei all'interno del Parlamento europeo e il deficit democratico

Oggi sappiamo che gli elettori della Comunità europea verranno chiamati alle urne dal 6 al 9 giugno 2024 (da giovedì a domenica in base ai Paesi membri) per eleggere il nuovo

⁹⁰ K. Grosek, 2019.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

Parlamento europeo. La decisione è stata presa dagli ambasciatori dei ventisette Stati membri mercoledì 17 maggio 2023 e confermata dal Consiglio competitività il 22 maggio. Il dibattito nazionale, influenzato dall'andamento della politica nazionale stessa, sembra proiettare a livello europeo la tendenza delle ultime elezioni, ovvero l'indebolimento dell'asse delle due grandi famiglie europee, il Partito popolare europeo (Ppe) e il Partito dei socialisti europei (Pse). Già dopo le elezioni del 2019 la maggioranza che si è creata ha incluso il neo-gruppo di stampo liberale di *Renew Europe*, oltre a doversi appoggiare per alcune votazioni al gruppo dei Verdi. Un eventuale rafforzamento di questo asse sposterebbe il baricentro dal Ppe verso un orientamento di centrosinistra. A fare da contraltare a questa tendenza c'è l'ipotesi di un'alleanza tra il Ppe e lo schieramento euroscettico dei conservatori, che aveva preso linfa dallo scandalo che riguarda principalmente il Pse, il "Qatar gate"⁹³. Fino a metà dicembre, quando i due partiti, attraverso i loro rappresentanti Stefan Lofven (Pse) e Manfred Weber (Ppe), alla luce del potenziale coinvolgimento del Ppe stesso nell'inchiesta, hanno menzionato che "il Pse non verrà attaccato sull'inchiesta, distinguendo le responsabilità politiche da quelle personali"⁹⁴.

Rispetto alle criticità già esposte, che vedono le elezioni europee subordinate al dibattito circa le tematiche nazionali, i partiti europei potrebbero giocare un ruolo fondamentale nella creazione di una discussione sui temi europei. Vista la loro debolezza nei confronti dei partiti politici nazionali, il loro ruolo dovrebbe essere formalizzato, per quanto possibile, anche attraverso la legge elettorale, come nelle proposte già citate dello *Spitzenkandidaten* e della circoscrizione unica (risoluzione dell'11 novembre 2015). "I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione"⁹⁵, l'articolo 10 TUE richiama la vocazione rappresentativa dei partiti e quindi del Pe, sulla traccia delle democrazie parlamentari nazionali. Per motivi che riguardano le regole della loro competizione e il contesto socio-culturale i partiti faticano a incarnare la loro vocazione. In questo quadro risulta ancora padrone della scena europea il metodo intergovernativo e quindi i veri

⁹³ Inchiesta portata avanti dalla Procura federale del Belgio che coinvolge il Parlamento europeo in quanto accusato di corruzione.

⁹⁴ Il Tempo, <https://www.iltempo.it/esteri/2022/12/16/news/qatargate-travolge-unione-europea-accordo-socialisti-popolari-scandalo-indagini-34229500/>.

⁹⁵ Art. 10, par. 4 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

giocatori della campagna elettorale europea risultano i partiti politici nazionali, soprattutto agli occhi dell'opinione pubblica. Di fronte a questo paradosso, ovvero io elettore voto per il Parlamento europeo seguendo il dibattito attraverso gli attori e le tematiche nazionali, a pagarne il prezzo è la partecipazione al voto (criterio di *input* della legittimità democratica).

È proprio l'affluenza a definire la legittimità democratica dettata dal rapporto diretto tra cittadinanza e istituzioni, come il momento elettorale. Dal 1979 (anno della prima elezione) l'affluenza totale è calata costantemente con dei picchi intorno al (-) 5% negli anni 1999, 2004 e intorno al (-) 2,5% nel 2009. Fino al 2019, anno delle ultime elezioni quando si è registrato un aumento intorno all'8% rispetto a quelle del 2014 (dal 42,61% al 50,66%), di poco sopra rispetto al 1999⁹⁶. L'ultima tornata elettorale è stata quindi caratterizzata da un incremento della partecipazione che ha invertito la tendenza e che è stato definito da un anno di campagna elettorale molto più vivace rispetto alla natura stessa delle istituzioni europee e alla centralità di alcune tematiche come quella dell'immigrazione. Paradossalmente, da una forte critica rispetto la natura e il lavoro delle istituzioni europee da parte delle forze euroscettiche, che spingono per un ritorno ad un'impronta intergovernativa, ci sono stati tentativi di rilancio di un'idea di Europa sovranazionale non solo dalle istituzioni stesse, ma anche da parte di formazioni politiche nazionali. Seppure questi "slanci" sembrano più frutto di una reazione spaventata che di un'azione consapevole.

Riguardo l'attitudine dell'elettorato Blondel et al. (1998) spiegano come se l'approccio dei votanti alle elezioni europee fosse quello di un approccio a un'elezione di "secondo livello", la partecipazione in sé non aggiungerebbe legittimità democratica all'Unione. Il sondaggio⁹⁷ degli autori si basa su circa tredicimila questionari completati in nove lingue nel periodo che portava alle elezioni del 1994 e mostra come la tendenza generale rispetto all'attitudine dell'elettorato verso l'Ue è più un senso di mancanza di coinvolgimento che di opposizione, in particolare "indifferenza, apatia e ignoranza". Rispetto al Parlamento europeo e alla percezione dei suoi poteri, il 39% non ha un'effettiva immagine del Pe e l'opinione degli Stati si divide tra chi ritiene il proprio Parlamento nazionale più influente

⁹⁶ Parlamento europeo in collaborazione con Kantar, Affluenza per paese (%), 22.10.2019.

⁹⁷ J. Blondel, R. Sinnott, P. Svensson, *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 240.

e con più potere e chi viceversa. Nel primo gruppo rientrano la Germania, l'Olanda e il Lussemburgo, nel secondo la Spagna e l'Irlanda⁹⁸. Il lavoro di Blondel et al. Procedo chiedendosi quanto il decidere se votare o meno dipendesse dalla campagna elettorale, dai partiti e dai candidati, e più in generale dal Pe e dall'Ue. Il 40% dei rispondenti ha spiegato che non è andato a votare per motivi circostanziali (lavoro, malattia, ...), mentre c'è un'altra parte che dà come ragioni la mancanza d'interesse (prima fra tutte), la sfiducia nella politica, le informazioni inadeguate e l'insoddisfazione verso il sistema elettorale⁹⁹.

Agli occhi dell'elettorato i partiti europei sembrano come federazioni composte da partiti nazionali, questo perché le leggi elettorali in vigore non incentivano una competizione estesa su tutto il territorio europeo. Come può essere una lista unica per una circoscrizione europea o l'idea di inserire per le elezioni del Parlamento europeo una doppia soglia, così che ogni partito nazionale che desidera ottenere seggi sia costretto a far apparire il suo nome accanto al partito europeo a cui appartiene¹⁰⁰. Per l'elettorato avere il simbolo dei partiti europei sulla scheda significa far entrare in relazione l'opinione pubblica con le famiglie politiche europee, portando sul tavolo problemi e soluzioni sovranazionali oltre che nazionali. Inoltre, per i partiti cosiddetti "europeisti", che per non soccombere alla retorica nazionale non insistono sulle tematiche europee, avrebbero un incentivo a farlo.

Si ricordi la raccomandazione 2013/142/UE fatta dalla Commissione europea "sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo", in cui mirava a una maggiore identificabilità nelle schede elettorali dei singoli Stati membri, sia del partito europeo a cui i partiti nazionali sono apparentati, sia del candidato alla presidenza della Commissione sostenuto dalle famiglie politiche europee (riprendendo raccomandazioni precedenti del Parlamento europeo). Oltre un invito ad adeguare le soglie di sbarramento in entrata per contrastare la frammentazione partitica, favorendo la governabilità rispetto alla rappresentanza e seguendo la volontà politica di rallentare il consenso crescente dei partiti euroscettici negli anni più gravi della crisi economica¹⁰¹. Dalle elezioni del 2014, alcuni dei partiti politici europei più rilevanti sono riusciti a spostare su alcune tematiche europee quali l'immigrazione, le politiche di

⁹⁸ D. Judge and d. Earnshaw, 2003, p. 77.

⁹⁹ J. Blondel, R. Sinnott, P. Svensson, 1998, p. 243.

¹⁰⁰ D. Schleicher, What in Europe Held an Election and No One Cared?, Harvard International Law Journal, Vol. 52, n. 1, 2011, p. 153.

¹⁰¹ G. Cavaglion, La nuova "legge elettorale" europea, 2016, pp. 21-22.

austerità e l'integrazione europea stessa, attraverso la proposta di un candidato alla presidenza della Commissione europea. Tra questi, c'era per il Partito popolare europeo con Jean Claude Juncker che diventerà effettivamente Presidente con alle spalle il primo gruppo parlamentare, il Ppe, con il 29,43% dei voti (221 seggi su 751). Le elezioni del 2019 hanno visto, anche se con una diminuzione importante di seggi, come primo gruppo ancora il Ppe (182 seggi su 751) che ha effettivamente espresso il Presidente della Commissione nella persona di Ursula Von der Leyen, anche se il candidato originario del partito era Manfred Weber.

La procedura appena descritta s'incasta con il paragrafo 7 dell'articolo 17, che prevede la procedura già citata, secondo cui è il Consiglio a presentare al Parlamento un candidato tenendo conto del risultato delle elezioni e svolgendo le appropriate consultazioni (quindi un'indicazione di massima e non vincolante). A questo vincolo più politico che normativo, si aggiunge il fatto che un voto contrario del Parlamento europeo, rispetto alla proposta di candidatura del Consiglio europeo, aprirebbe un'ipotesi di crisi sconosciuta¹⁰². Ma chi ci perderebbe da questa crisi? Perché se a perderci è il Parlamento allora la leva decisionale è nelle mani del Consiglio che può forzare il voto parlamentare; viceversa, spetterebbe al Consiglio ascoltare più attentamente le richieste parlamentari. Alla luce di queste considerazioni non è da trascurare la modalità di voto dell'Assemblea, che è a scrutinio segreto.

3.3. Uniformità del sistema elettorale

“Un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri” troviamo nell'articolo 9, direttiva 93/109/CE, che con il Trattato di Amsterdam (in vigore dall'1 maggio 1999) dispone che il Parlamento europeo porti avanti questo progetto. Da qui la svolta pragmatica, alla dicitura “principi comuni a tutti gli Stati membri”, che rileva la difficoltà di approdare ad un sistema elettore univoco. Nel 1998, su iniziativa parlamentare, nasce una proposta di decisione con disposizioni di principio

¹⁰² *Ibidem*, p. 22.

per l'elezione dei membri del Parlamento europeo. Approvata dal Consiglio, diverrà la decisione 2002/772/CE. La decisione modifica l'Atto del 1976 (sull'elezione dei rappresentanti del Pe) e la sua riscrittura totale da parte del Consiglio indica l'obiettivo di fare del testo una legge elettorale. La decisione introduce l'obbligo per tutti gli Stati membri di adottare un sistema proporzionale (con scrutinio di lista o con voto singolo trasferibile) a razionalizzazione piuttosto debole (con soglia di sbarramento non superiore al 5% del tutto facoltativa). A modifica dell'intero Atto del 1976 la terminologia che si riferisce ai parlamentari cambia da "rappresentante del Parlamento europeo" a "membro del Parlamento europeo", a indicare il carattere sovranazionale del mandato elettorale¹⁰³.

L'uniformità del sistema elettorale si collega al requisito fondamentale più volte emerso della cittadinanza, in questo caso europea, e del diritto di partecipare al processo democratico. Il richiamo all'uniformità dopo il Trattato di Lisbona e le elezioni del 2014 (proposta del Pe 11/11/2015) sottolinea il tentativo di passaggio da una democrazia prettamente formale a una democrazia sostanziale. Questa si fonda sulla fiducia tra cittadini e istituzioni che viene incarnata dal concetto di rappresentanza "per la stabilizzazione del sistema dei partiti europei e alla sottrazione delle elezioni europee alle dinamiche nazionali"¹⁰⁴. Una traccia del riconoscimento di una cittadinanza comune tra i popoli europei in merito ai tentativi di una procedura elettorale uniforme risale alle "intese bilaterali" che hanno permesso la votazione degli elettori appartenenti ai Paesi della Comunità trovatisi in Italia al momento della votazione. Diritto al voto che però durante la prima elezione del Parlamento europeo (1979) fu riconosciuto, su una popolazione migrante nei Paesi della Comunità di 1700 mila unità, a 400 mila elettori di cui votarono non più di 112 mila. Come già visto, una volta formatasi la prima Assemblea europea il dibattito circa un meccanismo comune elettorale è stato presente, consapevoli della rilevanza politica e di legittimazione del sistema elettorale nell'evoluzione istituzionale del contesto europeo. Nel 1982 il Parlamento europeo elaborò una Proposta di procedura elettorale uniforme, che si scontrò con la volontà del Consiglio, che tolse le scadenze della sua attuazione, mostrando di far dimenticare l'obiettivo dell'uniformità già presente nei trattati. Difatti, questa venne poi limitata al sistema di scrutinio, al diritto di voto e a quello

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 14-16.

¹⁰⁴ A. Ciancio, Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa dopo le elezioni?, *federalismi.it*, n. 11, 2014, pp. 4 ss.

dell'eleggibilità, trascurando possibili punti di convergenza come ad esempio l'età elettorale, quella di eleggibilità, le regole per candidarsi e per la campagna elettorale¹⁰⁵.

Da parte delle istituzioni europee c'è stato ed è presente il tentativo di armonizzazione dei diritti elettorali per condurre a una legge elettorale comune in Europa a livello nazionale per i singoli Paesi. A tal proposito si rileva il lavoro della Commissione di Venezia, costituita nel 1990 dal Consiglio europeo e che ha tra le sue mansioni principali quella di monitorare le elezioni e i referendum all'interno degli Stati membri. Questa ha costituito un "Codice di buona pratica in materia elettorale" che fornisce regolarmente opinioni sulle legislazioni elettorali. Anche se queste non risultano vincolanti per gli Stati membri, posseggono una considerevole autorità politica anche considerando che dal 2007 la Corte europea dei diritti umani ha riconosciuto i principi enunciati nel codice¹⁰⁶.

Il Codice contiene cinque principi che sottolineano l'eredità elettorale europea: universale, equa, libera, segreta e a suffragio diretto. Esistono tre casi in cui la Commissione di Venezia, insieme ad altri corpi internazionali, ha attinto al Codice per raccomandare cambiamenti alla bozza della legge elettorale e in alcune occasioni la Corte europea dei diritti umani ha chiesto alla Commissione di Venezia di dare un'opinione circa casi in discussione o ha fatto specifico riferimento ai principi stessi contenuti nel Codice per affrontare diverse questioni. I due limiti principali rispetto l'obiettivo di "armonizzazione" contenuto nella vocazione della Commissione sono il ruolo prettamente di ausilio del Codice (non legalmente vincolante), e il numero di volte effettivamente esiguo in cui questo viene usato per le decisioni della Corte europea dei diritti umani in materia elettorale. C'è un altro elemento emblematico che inquadra la difficoltà di convergenza europea, anche in materia elettorale, la questione della lingua. Ovvero, nelle diverse traduzioni del Codice viene compromesso l'intento di stabilire indicazioni comuni per eventuali fraintendimenti d'interpretazione, come nel caso italiano in merito alla contestazione dei risultati elettorali^{107 108}.

¹⁰⁵ G. Vedovato, Legge elettorale europea uniforme, Convegno- dibattito su *Le prospettive per l'Europa*, 25-05-1984, pp. 3-11.

¹⁰⁶ C. Fasone e G. Piccirilli, Towards a *Ius commune* on elections in Europe? The role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights, 2017, p. 247.

¹⁰⁷ Nello specifico, mentre il ricorso al potere giudiziario è previsto dal Codice della Commissione di Venezia, l'art. 66 della Costituzione italiana dà l'esclusività di questo procedimento alla Camera di appartenenza del parlamentare la cui elezione è discussa.

¹⁰⁸ Fasone e Piccirilli, 2017, pp. 249-254.

Uno sforzo paradigmatico del Parlamento europeo nella direzione dell'uniformità elettorale è quello del Comitato costituzionale con relatore l'inglese liberale Andrew Duff¹⁰⁹. Il cuore della proposta e del dibattito è l'elezione di 25 Membri all'Europarlamento attraverso una lista transnazionale paneuropea in un'unica circoscrizione sull'intero territorio europeo, con rappresentanza di tipo proporzionale e utilizzando il metodo d'Hondt¹¹⁰. I candidati sono designati dai partiti europei e presi da almeno un terzo degli Stati membri da liste transnazionali chiuse. L'elettorato ha a disposizione un voto per la lista unica europea e uno per quella nazionale. È inoltre prevista un'autorità elettorale europea con il compito di monitorare l'andamento delle elezioni rispetto alla lista unica europea¹¹¹. Durante la discussione di questa proposta emersero diverse perplessità, sia tra i parlamentari favorevoli ad una maggiore integrazione europea che chiaramente tra quelli non favorevoli. A partire dai 25 nuovi membri, questi sono da aggiungere o sostituire agli allora 751 membri esistenti? La prima opzione avrebbe significato la modifica dei Trattati e quindi iniziare un processo di cui la fine sarebbe stata ignota, mentre la seconda lasciare qualche Paese membro con meno seggi. Altri conflitti riguardarono l'eventuale facoltà di preferenze per la lista unica e se i candidati avessero o meno potuto presentarsi in entrambe le liste. Riguardo la redistribuzione dei 751 seggi il Parlamento tentò un dialogo con il Consiglio europeo su una formula matematica trasparente e stabile presentata da Duff (la formula Cambridge). La formula fu criticata dai parlamentari che avrebbero visto diminuiti i seggi della propria parte con l'obiezione che non esiste una formula matematica oggettiva ma che questa è sempre plasmata dai presupposti politici con cui si costruisce¹¹². Duff aveva replicato con "ottimismo federalista", sottolineando che la possibilità in sé, data sia ai Paesi piccoli che ai Paesi grandi, di dare preferenze a candidati di tutte le nazionalità, avrebbe generato un meccanismo virtuoso (di fiducia nell'elettorato e nella competizione/cooperazione

¹⁰⁹ Politico britannico, membro del Parlamento europeo e presidente dell'Unione dei federalisti europei.

¹¹⁰ Risalente al 1878, metodo matematico per l'attribuzione dei seggi nei sistemi elettorali che utilizzano il proporzionale. Prevede che si divida il totale dei voti di ogni lista per 1, 2, 3, 4, 5 ... fino al numero di seggi da assegnare nel collegio, e che si assegnino i seggi disponibili in base ai risultati in ordine decrescente. Si trova nel libro di Victor D'Hondt *Systeme pratique et raisonne de representation proportionnelle*, edito da Bruxelles.

¹¹¹ R. Trzaskowski and J. Popielawska, *Elections to the European parliament as a challenge for democracy*, European Integration and Democracy series – Vol.2, 2013 p. 36.

¹¹² Trzaskowski and Popielawska, 2013 pp. 36-37.

partitica) in direzione di quella “cittadinanza europea” tanto auspicata: “and my guess is that many will do so. That’s the essence of post national Europe”¹¹³.

3.4. Cosa rimane del deficit democratico nel sistema politico europeo

Seguendo il tracciato delle concezioni di deficit democratico contenute nell'*input*, nell'*output* e nel *throughput*, come si raffrontano con il paragrafo 1 dell'articolo 10 del Trattato sull'Unione europea: “il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”? Ogni passo dell'integrazione europea ha avuto sullo sfondo o come protagonista la legittimità democratica, che è aumentata in modo cospicuo dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona. Tra le tre istituzioni principali è significativo il passaggio dalla procedura consultiva a quella di co-legislatore del Parlamento europeo. Questo rimane deficitario nei suoi meccanismi interni d'interazione tra i partiti (dove non si crea una maggioranza e una opposizione ma un blocco unico) e nei suoi meccanismi esterni d'interazione con le altre istituzioni (nel mancato controllo, dopo la sua formazione, dell'esecutivo rappresentato dalla Commissione), ma vanta una forza nelle funzioni consultive, legislative, di bilancio e di controllo politico. Non mancano di legittimità democratica (doppia) le formazioni del Consiglio dell'Ue e del Consiglio europeo, doppia perché gli Stati membri vengono rappresentati dai capi di Stato e di governo nel Consiglio europeo, che sono anche rispondenti nei confronti dei rispettivi parlamenti nazionali e cittadini (dal paragrafo 2 dell'articolo 10 Tue). Come non è d'altronde propriamente corretto definire la Commissione “non eletta”, in quanto viene comunque formata tramite elezione indiretta, ovvero tra persone che sono già state elette direttamente a livello nazionale. Il potere esecutivo europeo è rappresentato sì da un'esclusiva del potere d'iniziativa legislativa, ma con i limiti imposti dalla procedura legislativa descritta al capitolo secondo, dove successivamente all'iniziativa i protagonisti sono il Consiglio e il Parlamento. Infatti, questi possono influenzare l'iniziativa stessa (limite interno all'Ue), come possono farlo i Parlamenti nazionali secondo il principio di sussidiarietà, informati prima dell'inizio della procedura del contenuto dell'iniziativa e

¹¹³ A. Duff, Why do MEPs fear electoral reform?, EU observer, 2012, p.14.

potendone cambiare il contenuto dopo aver raccolto sufficienti obiezioni (limite esterno all'Ue).

Infatti, per parte della dottrina¹¹⁴, il concetto stesso di deficit democratico è stato funzionale negli anni '80 e '90 all'incremento dei poteri del Parlamento europeo, che era stato da poco formato dalla sua prima elezione diretta a suffragio universale (1979). Inoltre, il grado di democraticità della Comunità europea non può essere attribuito interamente ad essa, ma andrebbe distribuito per l'influenza degli Stati membri nel processo decisionale Ue. Basti pensare alla formazione di Consiglio e Consiglio europeo, e viceversa il livello Ue influenza il livello nazionale attraverso il Parlamento e la Commissione (nati e influenzati dalle elezioni). Dunque di fronte a un'architettura, come già definita, *sui generis*, dove le “distorsioni democratiche” sono la regola, il problema sono le procedure che non aiutano o accentuano questi deficit. Tra queste prassi c'è la nomina ai vertici dell'Ue di politici in precedenza titolari di cariche importanti a livello nazionale, però sconfitti alla più recente tornata elettorale. Questa è una misura che ha senso vista l'esperienza di governo, quindi internazionale, che queste persone hanno, ma rischia di rendere acerbo il dibattito presso le opinioni pubbliche nazionali, in quanto la confusione tra vincitori e vinti a livello nazionale (questi ultimi nominati ai vertici dell'Ue) dà un alone di illegittimità democratica alle istituzioni europee, visto il distacco dalla legittimazione dal basso. Anche se si tratta spesso di una differenza di tempistiche rispetto agli appuntamenti elettorali, risentendo quindi di un'uniformità o un coordinamento tra gli Stati membri.

Nel marzo del 2022 si è svolta la plenaria dell'ultima conferenza che ha riunito cittadini, membri del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, dei governi e delle istituzioni Ue, autorità locali e regionali, esponenti della società civile e delle parti sociali, in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa. Attraverso i gruppi di lavoro si sono discusse le proposte elaborate dai panel cittadini, panel nazionali e dalla piattaforma digitale della Conferenza. Uno degli argomenti dei gruppi di lavoro riguarda proprio la “democrazia europea”, che include: referendum a livello Ue, l'introduzione di liste elettorali paneuropee per le elezioni, il conferimento al Parlamento europeo del diritto

¹¹⁴ N. Lupo, I paradossi delle “aritmie democratiche” nell'Unione europea: quando a vincere (in Europa) sono gli sconfitti (nelle elezioni nazionali), in EUBlog.eu, 27.04.2023.

d'iniziativa legislativa (per quanto riguarda le procedure elettorali/istituzionali), oltre una mancanza sentita della partecipazione della cittadinanza alla vita politica dell'Unione. Come già la "Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea" nel 2001 aveva nei suoi tre argomenti principali:

- I. l'aumento della legittimità democratica e della trasparenza delle istituzioni
- II. Il ruolo dei Parlamenti nazionali
- III. L'efficacia del processo decisionale e il funzionamento delle istituzioni

Riemergono in tutti e tre i punti le domande riguardanti l'integrazione europea in parte aperte ancora oggi. Al primo punto si è discussa la figura del Presidente della Commissione e della sua possibile elezione diretta e rispondenza verso le altre istituzioni Ue (Consiglio e Parlamento); al secondo punto ci si è chiesto se fosse necessaria una seconda camera per affiancare il Pe e il Consiglio nel processo legislativo e soprattutto se servisse come Camera di suddivisione delle tematiche rispetto al principio di sussidiarietà (cosa fosse di competenza degli Stati membri, cosa dell'Ue); al terzo punto ci si è domandato se ci fosse la necessità di più decisioni a maggioranza qualificata, come rendere più agevole la procedura di codecisione tra Consiglio e Parlamento europeo e con quale ruolo di quest'ultimo¹¹⁵.

¹¹⁵ D. Judge and D. Earnshaw, *The European Parliament*, 2003, pp. 318-319.

Conclusion

L'analisi sul processo d'integrazione europea alla luce del deficit democratico nel sistema politico europeo rivela la complessità delle sfide che l'Ue deve affrontare per garantire una legittimità democratica adeguata e un nuovo slancio allo stesso processo d'integrazione. Infatti, abbiamo visto come l'ultimo Trattato "costituzionale" che ha portato a cambiamenti sostanziali è quello di Lisbona e risale al 2009, a conclusione di decenni di Trattati che partono dall'Atto unico (1986) e passano dal Trattato di Maastricht (1993), che ha tracciato la via per l'unione economica e monetaria, Amsterdam e Nizza (1997 e 2001).

A seguito di questo periodo di approvazione e di *step* consecutivi d'integrazione si è verificata la fine del cosiddetto *permissive consensus*, quel moto dell'opinione pubblica che dava credito alle élite nazionali nella costruzione del processo d'integrazione europea. Questo si è verificato in particolare dopo gli anni '90 e si è aggravato con la crisi economica del 2007-08 che si è protratta negli anni a venire, favorendo l'associazione presso l'opinione pubblica tra una Comunità europea che indubbiamente aveva aumentato le sue prerogative in campo economico e appunto una crisi economica in atto. Tale accostamento ha portato a galla veri elementi di legittimità democratica mancanti, tra i quali quello particolarmente rilevante della competizione interistituzionale. Infatti, si nota una sterile competizione politico/partitica all'interno del Parlamento europeo che fa sì che questo risulti poco rilevante di fronte alle altre istituzioni. Va ricordata la frequente necessità di ricorrere alla maggioranza assoluta e quindi a una gestione consensuale dell'Aula.

Tra le istituzioni europee manca la posta in gioco, ovvero il controllo del governo. Infatti, il voto di approvazione da parte del Parlamento europeo attraverso cui deve passare la Commissione europea, anche se la nomina spetta poi al Consiglio europeo. Abbiamo visto come questo procedimento (secondo comma dell'articolo 214 del Tce) non corrisponda al meccanismo di fiducia tipico delle democrazie occidentali e quindi di come sia poco rappresentativo e crei una "fiducia" più tecnica che politica.

Viene influenzata conseguentemente la produzione di *policy*, e quindi delle decisioni rilevanti per l'opinione pubblica europea, e questo ricade nella risposta che questa dà attraverso il voto nelle elezioni dirette a suffragio universale per il Parlamento europeo, facendole rientrare nella definizione di Reif e Schmitt come "elezioni di secondo ordine". Pertanto, oltre i meccanismi di *output* e *input* vengono anche meno i concetti di responsabilità, trasparenza e accessibilità (*throughput*).

Riprendendo la citazione proposta nel primo capitolo: "*What one makes of the EC depends on whether one examines a photograph or a moving picture*"¹¹⁶. Ovvero, "Quello che uno pensa della Comunità europea dipende se la si esamina come una fotografia o come un'immagine in movimento", e seguendo la seconda suggestione, abbiamo visto come la nascita stessa del concetto di deficit democratico sia coincidente al dibattito e alla creazione delle prime elezioni europee dirette per l'Assemblea europea. Infatti, i criteri della "legittimità democratica" vanno confrontati con la natura multilivello (*sui generis*) della Comunità europea. Eppure, alcune caratteristiche procedurali e di dialogo interistituzionale, sia a livello interno europeo che tra il livello nazionale e quello europeo, ostacolano la democraticità dell'Unione. In una delle questioni di "deficit" più comuni nel dibattito politico, quella della mancanza di un "*demos europeo*", si trova una soluzione di lungo periodo che crea un tessuto sociale che riesce a sentirsi al tempo stesso appartenente alla nazionalità europea e alla nazionalità dello Stato membro da cui proviene. Condizione per cui verrebbero armonizzate le procedure di *output* e armonizzati i processi di *input*, ma che presenta delle difficoltà di riforma dirette in questo senso. Come intervenire sull'identità di più popoli? Un esempio di ciò è il "programma Erasmus"¹¹⁷, finanziato dall'Ue (il bilancio sul programma 2021-2027 è stimato sui 26,2 miliardi di euro) per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport in Europa. Il programma attuale pone infatti una forte attenzione sull'inclusione sociale, sulla transizione verde e digitale e sulla promozione della partecipazione dei giovani alla vita democratica.

Davanti a questo quadro si dimostra come a prevalere sia ancora l'approccio della legittimazione indiretta del modello intergovernativo rispetto a quella diretta del metodo sovranazionale. Nel processo d'integrazione europea vissuto fino a ora si è scommesso di

¹¹⁶ P. Pierson, *The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis*, 1996, p. 127.

¹¹⁷ Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Erasmus +, Lussemburgo, 2021, pp. 1-5.

più sulla cooperazione che sulla competizione, portando a indubbi successi per i Paesi membri della Comunità sul piano politico, economico e sociale. Oggi, però, la necessità sempre più presente di maggiore legittimità democratica passa da uno sviluppo della competizione democratica che attraversa i processi di *input* e *output*, e quindi del momento elettorale (con un meccanismo uniforme non solo nei principi ma anche negli aspetti tecnici) e della competizione partitica insieme alla produzione di *policy*, facendo accettare ad attori politici e cittadini il dispositivo di alternanza maggioranza-opposizione in grado di creare un tessuto europeo, sia sociale che istituzionale, partecipe dello stesso gioco, quello democratico.

Bibliografia

- Azman, K. D. *The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union. International Journal of Humanities and Social Science*, 2011, 1(5), pp. 242-250.
- Bekkers, V. and Edwards, A., *Legitimacy and Democracy*, in V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fener, *Governance and the Democratic Deficit.*, 2007, pp. 35–60.
- Blondel, J. – Svensson, P. – Sinnott, R. *People and Parliament in the European Union*. Oxford, 1998.
- Cassese, S. *Trattato di Lisbona: la Germania frena. L'Unione europea e il guinzaglio tedesco. Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 15(9), pp. 1003-1007.
- Cavaggion, G. *La nuova "legge elettorale" europea. Centro Studi sul Federalismo. Research Papers*, 2016, pp. 1-35.
- Cera, S. *Il dilemma del negoziatore tra competizione e cooperazione. LearningNews*, 2010, 4(2) [Disponibile a: https://www.formare.it/rete/2010_n02_04_StefanoCera.pdf].
- Ciancio, A. *Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa dopo le elezioni? federalismi.it*, 2014, 11 [Disponibile a: https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?artid=25916].
- Coase, R. H. *The Problem of Social Cost. The Journal of Law & Economics*, 1960, 3, pp. 1-44.
- Cohen, J. and Rogers, J., *Secondary Associations and Democratic Governance, Politics and Society*, 20 (4), 1992, pp. 391–472.
- Dahl, R. *Democracy and its critics*. New Haven, 1989.
- Di Dio, M. *Mozione di censura*. 2007 [Disponibile a: <https://www.dizie.eu/dizionario/mozione-di-censura>].
- Duff, A. *Why do MEPs fear electoral reform? EUobserver*, 14/03/2012 [Disponibile a: <https://euobserver.com/opinion/115596>].
- Fasone, C. – Lupo, N. *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno. Studi sull'integrazione europea*, 7(2-3), 2012, pp. 329-357.
- Greenwood, J., 'Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union', *British Journal of Political Science*, 37 (2), 2007, pp. 333-335.
- Grošek, K. *Reform of the electoral law of the EU*. 2019 [Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/reform-of-the-electoral-law-of-the-eu/report?sid=3101>].
- Hix, S. *The Political System of the European Union*. Basingstoke, 1997.
- Judge, D. – Earnshaw, D. *The European Parliament*. New York, 2008.

Katz, R. *Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*. *European Union Politics*, 2001, 2(1), pp. 53-80.

Lay, F. *L'atto unico europeo*. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1986, 53(3), pp. 383-398.

Lax, D. – Sebenius, J. *The manager as negotiator : Bargaining for cooperation and competitive gain*. New York – London, 1986.

Luciani, M. *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*. Relazione al Seminario su “La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea” Roma, 21 settembre 2009 [Disponibile a: https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Luci/Luciani_BVG_TrLisbona.pdf].

Lupo, N. *I paradossi delle “aritmie democratiche” nell'Unione europea: quando a vincere (in Europa) sono gli sconfitti (nelle elezioni nazionali)*, in *EUblog.eu*, 27.04.2023.

Maciejewski, M. *Il Parlamento europeo: precedenti storici*. 2022 [Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.3.1.pdf].

Majone, G. *Europe's “Democratic Deficit”: The Question of Standard*. *European Law Journal*, 1998, 4(1), pp. 5-28.

Majone, G. *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*. *Stato e mercato*, 2003, 67, pp. 3-38.

Miklin, E. *Beyond subsidiarity: The indirect effect of the Early Warning System on national parliamentary scrutiny in European Union affairs*. *Journal of European Public Policy*, 2017, 24(3), pp. 366-385.

Milev, M. *A Democratic Deficit in European Union*. Institut des hautes études internationales: tesi magistrale, 2004.

Mosconi, F. *Il trattato di Maastricht: Una costituzione per l'Europa? Il Politico*, 1992, 57(3), pp. 421-438.

Neunreither, K. *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments*. *Government and Opposition (London)*, 1994, 29(3), pp. 299-314.

Pasquinucci, D. *Il Parlamento europeo e gli allargamenti della Cee/Ue: un'agenda di ricerca*. *Studi Urbinati*, 2005, 56(3), pp. 431-440.

Pasquinucci, D. *Elezioni dirette del Parlamento europeo*. 2008 [Disponibile a: <https://www.dizie.eu/dizionario/elezioni-dirette-del-parlamento-europeo/>].

Pavy, E. *Il Parlamento europeo: organizzazione e funzionamento*. 2019 [Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_1.3.3.pdf].

Piccirilli, G. – Fasone, C. *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in “Harmonizing” Electoral Rights.* *Election Law Journal*, 2017, 16(2), pp. 247-254.

Pierson, P. *The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis.* *Comparative Political Studies*, 1996, 29(2), pp. 123-163.

Polin, R. *Vita di PE: l’evoluzione storica del Parlamento Europeo e dei suoi poteri.* In: De Sio, L. – Emanuele, V. – Maggini, N. (a cura di). *Dossier CISE 6. Le elezioni europee 2014.* Roma, 2014, pp. 25-30.

Reif, K. – Schmitt, H. *Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results.* *European Journal of Political Research*, 1980, 8(1), pp. 3-44.

Rittberger, B. *The Creation and Empowerment of the European Parliament.* *Journal of Common Market Studies*, 2003, 41(2), pp. 203-225.

Salvati, E. *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti? Il Politico*, 2016, 81(2), pp. 52-82.

Scharpf, F. W. *Interdependence and democratic legitimation.* *MPIfG Working Paper 98/2.* 1998 [Disponibile a: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41689/1/639568173.pdf>].

Fritz W. Scharpf, *Interdependence and Democratic Legitimation*, *Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG)*, Cologne, 1998, p. 11.

Schleicher, D. *What if Europe held an election and no one cared? Harvard International Law Journal*, 2011, 52(1), pp. 109-161.

Traduzione della sentenza del Bundesverfassungsgericht, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona. 2009 [Disponibile a: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf].

Trzaskowski, R. - Popielawska, J. *How European are the European Elections? The European Parliament’s Long Struggle for a Direct and Universal Suffrage Conducted According to a Uniform Electoral Procedure.* In: Kuzelewska, E. – Kloza, D. (a cura di). *Elections to the European parliament as a challenge for democracy.* Warszawa – Białystok, 2013.

Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, Erasmus +, Lussemburgo, 2021, pp. 1-5.

Vaglio, M. *Recensione a: Autori vari, Comunità sopranazionale: contributo alla integrazione economica generale.* 1958, 21(5), pp. 473-475.

Varsori, A. *Storia internazionale.* Bologna, 2019.

Vedovato, G. *Legge elettorale europea uniforme.* *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1984, 51(4), pp. 609-618.

V.A. Schmidt, *Democracy in Europe*, 2006, pp. 8-21.

V.A. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: Input, Output and "Throughput"*, in *political studies: VOL 61*, 2013, pp. 2-22.

Wille, A., *The European Commission's Accountability Paradox*, in M. Bovens, D. Curtin and P. t'Hart, *The Real World of EU Accountability*, Oxford University Press, 2010, pp. 63-86.

Williams, S. *Sovereignty and Accountability in the European Community*. In: Keohane, R. O. – Hoffmann, S. (a cura di). *The New European Community*. New York, 1991, pp. 155-176.

Sitografia

Enciclopedia Treccani [Disponibile a: <https://www.treccani.it>].

EurLex [Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu>].

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea - Official Journal [Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=it>].

Parlamento europeo [Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu>].

Il Tempo [Disponibile a: <https://www.iltempo.it/>].