



Citation: J. Zielonka (2019) L'Unione europea può essere democratica?. *Società Mutamento Politica* 10(19): 101-109. doi: 10.13128/SMP-25392

Copyright: © 2019 J. Zielonka. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/smp>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

Competing Interests: The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

L'Unione europea può essere democratica?

JAN ZIELONKA

Abstract. It is well known that Ralf Dahrendorf raised concerns about the functioning of the European Union as a democratic institution. In his opinion, the most authentic and exclusive roots of the democratic experience can be found only within the nation-state. This historical, cultural and institutional aspect cannot be easily reproduced outside the context of the State. In Dahrendorf's opinion it was essential that the EU Member States be democratic but to give a democratic character to Europe it was not necessary to transform the EU into a sort of Moloch State. This essay addresses the dilemma about European democracy highlighted by Dahrendorf, investigates why and how the EU has tried to build its democratic political system and the causes of the failure of this process. It examines the nature of democracy in a European continent with very wide borders and reflects on the various political crises that threaten its integration. In particular, it highlights the inadequacy of national democracies in managing transnational economies and policies and the possible effects of the populist conjuncture. The participation of citizens and political representation in its various forms of territorial expression remain the basis of a project of innovation in democratic practice that must not leave room for harmful alternatives.

Ralf Dahrendorf non credeva che l'Unione europea potesse funzionare come una democrazia a tutti gli effetti. In quest'ottica, Dahrendorf affermava che «non troveremo mai al di fuori dello Stato-nazione istituzioni consone ad una democrazia»¹. E questo perché la democrazia, così come noi la conosciamo, si è sviluppata all'interno del processo di formazione della Stato e della nazione, un processo difficile da replicare in contesti diversi². A titolo di esempio, il sistema di rappresentanza democratica difficilmente può funzionare senza una definizione chiara del *demos*. Ma, al di sopra dello Stato-nazione, non abbiamo un *demos*³. Nella migliore delle ipotesi abbiamo una collezione di *demoi* che non formano tuttavia un insieme coerente⁴. Secondo

¹ Ralf Dahrendorf, *The Challenge for Democracy*, in «Journal of Democracy», 14/4 (2003), 106.

² Ralf Dahrendorf, *Le istituzioni britanniche e la costruzione della democrazia europea*, in «Nuovi Studi politici», XIX, 2, 1989, p. 11. Per un'analisi dettagliata della visione di Dahrendorf sulla democrazia europea si veda Laura Leonardi, *Introduzione a Dahrendorf*, Editori Laterza, Roma, 2014, pp. 91, 110, e 141.

³ Il patriottismo costituzionale è un'idea nobile che può difficilmente rimpiazzare il nazionalismo come fattore politico unificatore, senza beneficiare del supporto di una storia comune, una cultura e una costituzione condivisa. Questo è stato accettato dallo stesso Jürgen Habermas, *Europe: The Faltering Project*, Polity Press, Cambridge, 2009, 79-88. Si veda anche Richard Bellamy, *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

⁴ Jan-Werner Müller, *The Promise of Demoi-cracy: Diversity and Domination in the European Public Order* in Jürgen Neyer e Wiener Antje, *The Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 197-203.

Dahrendorf, è, allora, importante che gli Stati membri dell'UE siano democratici; non c'è affatto bisogno che l'UE imiti lo Stato-nazione con tutti i suoi attributi, inclusa la democrazia.

L'UE non ha seguito il consiglio di Dahrendorf e ha tentato di costruire un qualche tipo di democrazia a livello europeo. Questo tentativo è stato chiaramente un fallimento, così come testimonia la rivolta populista che sta stravolgendo l'intera Europa. Questa rivolta non soltanto mette in discussione il progetto di integrazione europea, ma indebolisce tanti altri risultati di natura liberale, così cari a Ralf Dahrendorf (per es. i diritti umani, le frontiere aperte, la tolleranza culturale). Se l'UE avesse ascoltato Dahrendorf, avremmo probabilmente potuto evitare gli attuali disordini politici, con tutte le implicazioni negative a livello europeo e degli Stati membri.

Tuttavia, ci può essere una lettura diversa della recente storia europea. La rivolta populista potrebbe suggerire che l'UE non può permettersi di essere non-democratica. Considerato che sempre più decisioni vengono prese a livello europeo, è importante garantire la loro legittimità. Dopotutto, queste decisioni riguardano milioni di persone. Si pensi, ad esempio, alle conseguenze del Fiscal Compact per i cittadini dell'Italia, della Grecia o della Spagna. La colpa dell'UE non è il tentativo di abbracciare la democrazia, ma di aver cercato di costruire la democrazia in modo sbagliato. Invece di cercare di costruire una democrazia adatta ad una struttura transnazionale, l'UE ha seguito, in maniera ostinata, la strada degli Stati-nazione, provando ad imitare le loro istituzioni democratiche. Questo tentativo era destinato a fallire, come previsto da Dahrendorf.

Tuttavia, la visione della democrazia di Dahrendorf era, probabilmente, troppo conservatrice. Nell'era di internet, la politica è anzitutto transnazionale; ciò ci invita a ripensare la relazione tra *demos*, *telos* e *kratos*⁵. Alla fine, l'UE non diventerà uno Stato, ma ciò non significa che soltanto gli Stati possano essere democratici; non significa neanche che le credenziali democratiche dei singoli Stati membri assolvano l'UE dall'obbligo di essere democratica. La democrazia europea, tuttavia, dovrebbe basarsi su principi diversi rispetto alla rappresentanza parlamentare tradizionale. Dovrebbe anche prevedere nuovi modi di *accountability* ed organizzazione.

Questo articolo si propone di analizzare il dilemma democratico messo in evidenza da Dahrendorf. In primo luogo, spiegherà perché l'UE ha cercato di costruire la democrazia, come lo ha fatto e perché questo tentativo è

fallito. Questa parte sarà seguita da una discussione sulla natura della democrazia in un continente sempre più sconfinato. Le conclusioni cercheranno di abbozzare una via d'uscita dall'attuale *impasse* democratica.

CONTRO TUTTE LE PROBABILITÀ

Ci aspettiamo che le istituzioni internazionali siano giuste, trasparenti e rispettino i trattati internazionali. Non ci aspettiamo che le istituzioni rappresentino la volontà sovrana del popolo. Quest'ultimo è l'attributo chiave della democrazia e, ad oggi, solo gli Stati nazionali fanno riferimento al popolo. A livello delle Nazioni Unite (ONU), le decisioni chiave sono prese dal Consiglio di sicurezza, il quale difficilmente può essere considerato rappresentativo degli Stati Membri delle Nazioni Unite e dei loro elettori. Per quanto riguarda il Fondo monetario internazionale (FMI), i singoli Stati Membri hanno pesi diversi, in proporzione al loro contributo finanziario e non alle dimensioni della loro popolazione. I paesi dell'OCSE hanno un potere maggiore all'interno del FMI e gli Stati Uniti hanno potere di veto su alcune decisioni importanti. In altre parole, l'assunto che la democrazia dovrebbe guidare il funzionamento di un'istituzione internazionale come l'UE non è così ovvio come possa sembrare ad un primo sguardo.

Lo scetticismo riguardo qualsiasi forma sensata di democrazia al di fuori della struttura tradizionale di uno Stato ha radici teoriche e pratiche complesse. Come accennato in precedenza, il sistema di rappresentanza democratica richiede una definizione chiara del *demos* e non un raggruppamento fluido di *demos* nazionali, come nel caso dell'UE⁶. Inoltre, la democrazia deve prevedere una partecipazione considerevole dei cittadini; questa partecipazione è difficile da immaginare in contesti regionali ampi e, ancora di più, a livello mondiale. In altre parole, più è ampia l'unità democratica, minori sono le possibilità di partecipazione democratica dei cittadini. Come già detto da Giovanni Sartori: «la vera democrazia non può che essere e deve essere una democrazia partecipativa (...) La partecipazione e il localismo si sviluppano assieme»⁷. La letteratura ricorda che la democrazia richiede anche un territorio condiviso, ben definito⁸. Senza frontiere fisiche (*hard borders*) chiare

⁶ Kalyps Nicolaidis, *European Democracy and Its Crisis* in «*Journal of Common Market Studies*», 2/51 (2013), pp. 351–369.

⁷ Giovanni Sartori, *Video-Power* in «*Government and Opposition*», 24/1 (1989), 39–40. See also Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, CA, 1994.

⁸ Pierre Manent, *On Modern Individualism*, in «*Journal of Democracy*», 7/1 (1996), 7–8.

⁵ Stefano Bartolini, *Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, xiv.

non è possibile stabilire fino a dove si estende la giurisdizione democratica. Gli attori possono “sfuggire” a tale giurisdizione, spostandosi liberamente in uno spazio senza confini.

In breve, una parte considerevole della letteratura sostiene che la democrazia non richieda solo la creazione di alcune istituzioni democratiche (per es. parlamenti, elezioni o costituzioni), richiede anche confini territoriali che corrispondano e coincidano con i confini funzionali sistemici, conformi con le gerarchie socio-politiche consolidate all'interno delle varie popolazioni⁹. Quest'ultima caratteristica si ritrova soltanto a livello degli Stati-nazione; senza questa coerenza, le istituzioni democratiche possono rimanere gusci vuoti che offrono un sentimento fuorviante di normalità democratica, anche se quasi priva di autentica legittimità.

Si possono menzionare altri ragionamenti simili ma, evidentemente, sono stati ignorati dal processo di integrazione europea. Sebbene i leader europei non abbiano mai dichiarato la loro intenzione di costruire uno Stato europeo, hanno tuttavia deciso di rendere l'UE democratica, con il Parlamento europeo al centro del loro progetto democratico. Questo salto rischioso nel buio è stato giustificato in vari modi. L'estensione delle competenze dell'UE è stata associata a pressioni per legittimare le sue decisioni. È vero, il progetto europeo si è principalmente basato sulla cosiddetta legittimità di *output*; l'obiettivo principale era quello di rendere l'Europa più efficiente e prospera. Tuttavia, una crescita economica deludente a partire dagli anni '70 in poi e una serie di crisi economiche hanno indotto l'UE ad essere incentrata sulla legittimità di *input*, una legittimità basata su una democrazia di qualche tipo.

Inoltre, le successive ondate di allargamento hanno reso sempre più difficile il raggiungimento di decisioni consensuali. Sono state così estese progressivamente le decisioni basate su un voto a maggioranza semplice o qualificata all'interno del Consiglio. Poiché gli Stati membri non erano più in grado di porre il loro veto su certe decisioni dell'UE, emergeva la necessità di legittimare le decisioni a maggioranza in un quadro paneuropeo.

Anche alcune tendenze storiche più ampie hanno influenzato il pensiero dell'UE sulla democrazia. Come punto di partenza, bisogna dire che i cambiamenti sociali e tecnologici suggeriscono una visione diversa della democrazia e della sua collocazione spaziale. La globalizzazione e l'interdipendenza hanno non soltanto eroso la capacità (e l'interesse) degli Stati nazionali di controllare il flusso di merci, denaro, servizi e persone,

ma hanno anche trasformato i *demos* europei, i quali sono sempre più pluralistici, multiculturali e complessi. Le lealtà politiche e le identità culturali sono sempre più transnazionali. La rivoluzione digitale ha fornito nuove modalità di deliberazione pubblica e di partecipazione. In un contesto dove i confini amministrativi, le frontiere militari, i tratti culturali e le reti di transazione di mercato divergono sempre di più, siamo invitati, o addirittura costretti, a riconsiderare la nozione di democrazia.

In effetti, la democrazia non è mai stata statica, si è adattata a pressioni materiali ed ideologiche. Quando le città-stato si sono trovate in crisi, la democrazia non è morta, ma è stata trasferita ad una scala più grande, più adatta a far fronte alle nuove pressioni: si tratta dello Stato-nazione¹⁰. All'interno di questo processo, anche la democrazia in quanto tale è cambiata; divenne una democrazia rappresentativa, rimpiazzando così la democrazia di assemblea funzionante a livello delle città-stato. La stessa democrazia rappresentativa ha subito aggiustamenti *in itinere*. Alla vigilia del ventesimo secolo, molti governi parlamentari dipendevano ancora dai loro monarchi, le elezioni erano parzialmente libere e i diritti elettorali erano fortemente restrittivi. In Francia e in Belgio, per esempio, le donne poterono votare soltanto dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Ad oggi, sempre più decisioni che riguardano gli elettorati nazionali vengono prese da vari organismi sovranazionali o da reti globali con competenze economiche, regolative o persino giudiziarie. All'interno degli Stati sempre più poteri vengono trasferiti a istituzioni non-elettive come le corti costituzionali e le banche centrali. Non c'è nulla di sorprendente se si sono moltiplicate le richieste a favore di un nuovo tipo di democrazia, la democrazia cosmopolita¹¹. La creazione della democrazia a livello europeo ha una portata, certo, modesta o addirittura fattibile se la paragoniamo al modello cosmopolita.

DEMOCRAZIA IN STILE UE

A livello europeo, la democrazia è stata introdotta gradualmente e con una certa cautela. Il Trattato di Parigi (1951) aveva previsto un'Assemblea parlamentare, ma le elezioni dirette si sono svolte per la prima volta soltanto nel 1979. Nel trattato di Roma (1957), l'Assemblea aveva un ruolo “consultivo e di supervisione”. Implicitamente si sottolineava che l'Assemblea non aveva potere

⁹ Stein Rokkan, *et al.*, *Centre-Periphery Structures in Europe*, Campus Verlag, New York & Frankfurt, 1987, 17-18.

¹⁰ David Held, *Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?* In Id., (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity Press, Oxford, 1993, 13-52.

¹¹ Daniele Archibugi, *Cosmopolitan Democracy and its Critics. A Review*, in «European Journal of International Relations», 10/3 (2004), 437-73.

legislativo¹². Eppure, con ogni nuovo Trattato, l'Assemblea, in seguito denominata Parlamento, ha acquisito sempre più poteri¹³. Il trattato di Bruxelles (1975) assicurò al Parlamento il diritto di respingere il bilancio europeo e di valutare se la Commissione avesse gestito in modo equilibrato e corretto il bilancio di riferimento. Vengono aggiunti nuovi poteri con l'Atto unico europeo (1986); il parere conforme del Parlamento diventava obbligatorio per l'ingresso di un nuovo Stato membro. Il trattato di Amsterdam (1997) rafforzava ancora di più i poteri del Parlamento, conferendogli una posizione di co-legislazione con il Consiglio in alcuni ambiti di competenza dell'UE (per es. la protezione dei consumatori, la possibilità di lavorare legalmente in un altro paese, le questioni ambientali, etc.). L'ultimo Trattato di riferimento è entrato in vigore nel 2009 (il Trattato di Lisbona). In seguito, i poteri del Parlamento europeo sono stati rafforzati in quanto co-legislatore a pieno titolo, con maggiori poteri nell'ambito del bilancio europeo. Al Parlamento è conferito un ruolo chiave nell'elezione del Presidente della Commissione europea.

Questa breve storia indica che l'UE ha optato per una democrazia ispirata al modello parlamentare. Le cose sono, tuttavia, più complesse. Per cominciare, l'UE è composta e controllata dagli Stati membri. Questi Stati hanno i loro Parlamenti. L'aumento del ruolo del Parlamento europeo entra in collisione con l'arena di rappresentanza tradizionale degli Stati membri, i Parlamenti nazionali. Assegnare maggiore responsabilità ai Parlamenti nazionali nel determinare il corso della politica europea (come previsto dal trattato di Lisbona) non attenua, tuttavia, i possibili conflitti fra le due arene e questo perché i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo rappresentano elettorati ben diversi.

Inoltre, e probabilmente questo è un aspetto cruciale, il Consiglio è sempre stato il legislatore chiave all'interno della Comunità/Unione europea. L'assunto di base è il fatto che il Consiglio rappresenta i governi democraticamente eletti e, quindi, gode di una legittimità garantita da un voto popolare in ciascuno degli Stati membri. È vero, l'introduzione di procedure di voto a maggioranza ha reso difficile per gli Stati membri porre il loro veto su alcune decisioni. Ciò non significa, tuttavia, che gli Stati membri, specialmente quelli di grandi dimensioni, non siano in grado di plasmare le leggi europee. In effetti, è stato spesso messo in evidenza che i leader nazionali tendono a by-

passare i loro rispettivi parlamenti nazionali, prendendo decisioni direttamente all'interno del Consiglio.

A parte le competenze formali, la pratica parlamentare europea è particolarmente importante. Il Parlamento europeo non ha un governo o un programma di governo da sostenere o da opporre. Nonostante le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, il Parlamento, la Commissione e il Consiglio sono ancora relativamente indipendenti. I *cleavages* all'interno del Parlamento europeo si strutturano ancora su conflitti di natura nazionale e non soltanto su tematiche riconducibili alle affiliazioni partitiche, così come talvolta sostenuto dalla letteratura¹⁴.

Di conseguenza, a livello europeo, abbiamo una rappresentanza parlamentare ibrida che sta lottando per essere riconosciuta dai cittadini europei e rispettata da istituzioni europee non-elette come la Commissione, il Consiglio, la Banca centrale europea o la Corte europea di giustizia. Sebbene il Parlamento europeo abbia acquisito più competenze, sempre meno persone sono motivate a votare nelle elezioni per il suo rinnovo. Di solito, le elezioni europee si trasformano in competizioni di popolarità per i governi nazionali. Non sono quasi mai incentrate su questioni europee e non definiscono il futuro *governo* europeo. Ad esempio, sebbene il Parlamento svolga ora un ruolo chiave nella selezione del Presidente della Commissione europea, non vi sono prove che suggeriscano che durante le elezioni del 2014 gli elettori abbiano votato strategicamente per alcuni partiti al fine di permettere a Jean-Claude Juncker di diventare Presidente della Commissione. Per essere più chiari, i sostenitori della candidatura di Junker in Italia avrebbero dovuto votare Silvio Berlusconi. Sembra un ragionamento piuttosto contorto per sostenitori di sinistra del progetto di integrazione europea.

Bisogna ricordare, ovviamente, che la rappresentanza parlamentare funziona in maniera imperfetta, se non oscura, anche a livello nazionale. Non vi è, quindi, alcun motivo per misurare le prestazioni del Parlamento europeo con standard assoluti¹⁵. Inoltre, è stato giustamente affermato che la rappresentanza democratica non riguarda solo i Parlamenti, ma anche altri aspetti quali la libertà di espressione di interessi e bisogni sociali. Detto ciò, è giusto concludere che, a livello europeo, il sistema di democrazia parlamentare o, se si vuole, di rappresen-

¹² Trattato che istituisce la Comunità economica europea, testo disponibile alla pagina: <http://60annidieuropa.lavoro.gov.it/Trattati/Trattato%20CEE.pdf>. Per un'analisi in chiave storica si veda Luuk van Middelaar, *The Passage to Europe. How a Continent became a Union*, Yale University Press, New Haven, 2013.

¹³ Per una cronologia di dettaglio si veda <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00022/The-EP-and-the-treaties>

¹⁴ Si veda sull'argomento Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, 215-23 oppure Simon Hix, *Party Politics in the European Union*, in Henrik Enderlein, Sonja Wälti e Michael Zürn, (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Edward Elgard Publishing, Cheltenham, 2011, 227-238.

¹⁵ Si veda a tale proposito Sonia Alonso, John Keane and Wolfgang Merkel (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

tanza democratica, funziona male qualsiasi misura di riferimento si prenda in considerazione. Ciò può essere dovuto al fatto che il sistema è ancora incompleto e pieno di paradossi interni o addirittura di assurdità¹⁶. Ciò può essere anche dovuto al ruolo predominante degli Stati nazionali all'interno dell'UE; ogni Stato membro ha il suo Parlamento e deve adeguarsi alle richieste dell'assetto partitico nazionale. Può essere anche dovuto al fatto che un sistema di rappresentanza parlamentare non è adatto a strutture complesse transnazionali e multilivello, come nella fattispecie. Qualunque sia la spiegazione, lo sforzo dell'UE di progettare una democrazia basata sul modello parlamentare non ha avuto molto successo.

La domanda che sorge è: ha previsto allora l'UE delle alternative alla rappresentanza parlamentare? Non proprio, soprattutto se ci riferiamo alle opportunità per migliorare la partecipazione dei cittadini. I cittadini europei hanno il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi all'*Ombudsman*, il Mediatore europeo, al quale si possono presentare denunce relative a casi di cattiva amministrazione da parte di istituzioni o altri organi europei (fanno eccezione, tuttavia, gli organi giudiziari). I cittadini hanno anche il diritto di accedere a documenti europei e il diritto di rivolgersi alle istituzioni europee e di ricevere una risposta. A partire da 2012, i cittadini possono anche proporre modifiche legislative concrete in settori in cui l'Unione è competente. La loro iniziativa deve raccogliere almeno 1 milione di firme di cittadini residenti in almeno un quarto degli Stati membri dell'UE. Questi diritti sono un dato di fatto, ma non offrono una valida alternativa democratica all'opacità della rappresentanza parlamentare europea. Si pensi al fatto che il Parlamento europeo elegge il Mediatore europeo, il quale presenta una relazione al Parlamento sull'esito delle indagini¹⁷. L'iniziativa dei cittadini può portare ad un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo, ma nulla di più¹⁸.

DEMOCRAZIA SOTTO PRESSIONE

Gli argomenti normativi a favore della democrazia sono molto forti. Una democrazia imperfetta o addirittura

funzionalmente disfunzionale non conduce necessariamente a una ribellione o a una paralisi della governance. Strutture che godono di successo economico possono, per qualche tempo, avere una cosiddetta legittimità di *output*, malgrado una scarsa partecipazione e rappresentanza. La domanda che sorge è: che cosa succede quando le performance economiche o amministrative si bloccano? A questo punto, la legittimità di *input* risulta essere particolarmente importante. Senza una democrazia di qualche tipo è difficile mediare i conflitti tra perdenti e vincitori delle turbolente trasformazioni in corso. Senza una democrazia, tenere assieme il popolo e i suoi governanti in tempi difficili non è affatto facile. Questo si verifica soprattutto nel caso di una struttura sovranazionale, altamente pluralista, come l'UE. In un contesto di crisi, l'UE difficilmente può coordinare una mobilitazione equivalente a quella nazionale o etnica¹⁹. In altre parole, ci accorgiamo della necessità di avere un sistema democratico funzionante quando viviamo una situazione di crisi. Guardare a come l'UE ha affrontato le recenti crisi è molto eloquente.

L'UE ha attraversato molte crisi nella sua storia e le ha spesso sfruttate a suo vantaggio, rafforzando i suoi poteri e la sua visione di integrazione²⁰. Tuttavia, la crisi dell'Euro e, successivamente, la crisi dei rifugiati hanno rivelato confusione, manipolazione e incompetenza, elementi che difficilmente possono essere trasformati in vantaggi per l'Unione europea. Poiché la fiducia dell'opinione pubblica nell'UE è scesa in maniera drammatica, è diventato sempre più evidente che l'UE non può più fare affidamento su un "consenso pubblico permissivo"²¹. È emerso anche che l'UE ha un sistema comune di policy-making, ma senza istituzioni politiche (*politics*) comuni, in grado di conciliare interessi divergenti. Se i tecnocrati possono modellare il policy-making, i populistici possono controllare la politica (*chi e come governa*). In alcuni contesti, i leader politici eletti democraticamente si sono schierati con i tecnocrati, in altri con i populistici. Le decisioni impopolari dovevano essere legittimate in

¹⁶ A titolo di esempio citiamo i costosi spostamenti fra le sedi del Parlamento di Bruxelles e Strasburgo. Per un'analisi si veda Ian Traynor, *Stop the Strasbourg shuttle* in «The Guardian», April 24, 2013. <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/24/europa-six-ideas-save-eu>.

¹⁷ Per maggiori dettagli si veda la scheda: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>

¹⁸ Fino ad oggi soltanto quattro iniziative hanno raggiunto il numero richiesto di firme e partecipato alle audizioni organizzate al Parlamento. Per i dettagli si veda: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/149/iniziativa-dei-cittadini-europei>

¹⁹ Si veda Ronald Inglehart e Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, New York, 2005.

²⁰ Ludger Kühnhardt (ed.), *Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005*, Berghahn Books, Oxford, 2008.

²¹ In vista delle elezioni europee del 2014, l'Istituto francese di opinione pubblica (IFOP) ha chiesto ad un campione rappresentativo di Europei che cosa desidera esprimere attraverso il proprio voto. Il 74% degli intervistati francesi ha dichiarato di esprimere «La sfiducia nel modo in cui viene attualmente costruita l'Europa». Il 60% degli Spagnoli e il 50% degli intervistati tedeschi hanno fornito la stessa risposta. Per dettagli si veda: http://www.ifop.com/media/poll/2587-1-study_file.pdf. Si vedano anche i dati pubblicati nel 2016 nel contesto della crisi dei rifugiati: <https://www.euractiv.com/section/all/news/la-crise-migratoire-preoccupation-numero-1-des-francais/>

qualche modo²².

In assenza di una rappresentanza parlamentare funzionante, c'è la tendenza a rifarsi alla democrazia diretta e, in particolare, ai referendum. Il problema che sorge è che un referendum non lascia spazio a compromessi e conciliazioni: la maggioranza vincente prende tutto ciò che è in palio e la minoranza perde tutto. A peggiorare le cose, questi referendum sono stati organizzati a livello nazionale piuttosto che europeo. Di conseguenza, hanno peggiorato i conflitti interstatali esistenti piuttosto che calmarli.

Il referendum del 2015 che chiedeva ai cittadini greci di esprimere il sostegno/l'opposizione all'accordo negoziato dal loro governo con i creditori europei ha eloquentemente illustrato l'inutilità dei referendum europei. La maggioranza degli elettori greci si è opposta all'accordo, eppure il governo greco ha perseguito l'accordo, con condizioni richieste dai creditori. I cittadini greci si sentono più sovrani oggi di quanto non si sentissero prima del referendum? L'Europa è migliore con una Grecia trasformata in un semi-protettorato indifeso, contro la volontà della sua gente?

Il referendum europeo del 2016 in Gran Bretagna si è rivelato ancora più controverso e probabilmente controproducente. David Cameron ha indetto un referendum per calmare gli euroscettici del suo stesso partito, ma, ad oggi, i Tories sono ancora più divisi, Cameron ha perso il suo posto al governo e la Gran Bretagna potrebbe perdere la Scozia. I sostenitori del *Remain* non hanno accettato la sconfitta e ora chiedono un secondo referendum. I mercati stanno tremando e gli alleati politici britannici sono profondamente scossi. I termini e i costi della Brexit sono completamente imprevedibili. Coloro che si aspettavano che il referendum ponesse fine alla lunga incertezza sul ruolo della Gran Bretagna in Europa sono profondamente delusi.

Perché le carenze democratiche di cui sopra sono state più acute negli ultimi anni rispetto al passato?

Anzitutto, le crisi dell'euro e dei rifugiati hanno rivelato discrepanze in termini di potere e ricchezza tra i membri del Consiglio europeo, il legislatore e il decisore chiave dell'UE²³. L'aumento delle discrepanze ha inevitabilmente portato all'aumento delle tensioni. Ciò a sua volta ha messo in evidenza l'assenza di canali significativi di deliberazione e contrattazione pubblica a livello Pan-europeo. Gli Stati membri hanno difeso le loro posizioni

di parte e non c'è stato alcun meccanismo democratico, sufficiente solido, per riconciliare le loro posizioni.

In secondo luogo, le crisi dell'euro e dei rifugiati hanno rivelato discrepanze tra le arene economiche, politiche e istituzionali del processo di *decision-making*. I politici che si riunivano nelle riunioni del Consiglio europeo erano in grado di agire soltanto sull'arena istituzionale, ma avevano poca influenza sulla politica nazionale e sui mercati transnazionali. Allo stesso modo, potevano gestire soltanto alcune questioni legali e procedurali, tralasciando numerosi altri aspetti. Ciò non poteva che ostacolare l'efficienza delle loro decisioni e la loro successiva legittimità²⁴.

I membri del Consiglio sono eletti democraticamente ma agiscono a nome di elettori che si sono ritrovati su posizioni opposte. Nel campo dell'economia, è emersa la tensione fra creditori e debitori e anche quella fra Stati appartenenti o meno all'area Euro. Nel campo della migrazione, le linee di divisione sono ancora più complesse. I paesi di transito e i paesi di destinazione dei migranti si sono scontrati; lo stesso è accaduto fra i sostenitori delle quote obbligatorie di migranti e i loro oppositori. Si è acuita anche la divisione tra gli Stati dell'area Schengen e quelli non-appartenenti.

Mentre le divisioni si acuiscono, l'Unione aveva difficoltà ad utilizzare le procedure esistenti per mediare e aggregare interessi sempre più divergenti²⁵. In assenza di un compromesso praticabile, i più forti decisero di imporre ai deboli certe decisioni che ovviamente non potevano essere molto popolari. Il Trattato sul Fiscal Compact è diventato l'esempio più eloquente di manipolazione legale e politica²⁶. Il Trattato fu lanciato dal Presidente francese Nicolas Sarkozy e dalla cancelliera tedesca Angela Merkel in seguito a scarse consultazioni con altri Stati membri. Al fine di evitare un possibile veto da parte di alcuni Stati membri, il Fiscal Compact non fa parte formalmente del quadro dei trattati UE. Il trattato è stato visto come un mezzo per emarginare possibili oppositori, come il Regno Unito. Parlamentari degli Stati membri creditori hanno anche sottolineato che il trattato indebolisce la loro funzione finanziaria perché obbliga i governi a seguire regole rigide di bilancio indipendentemente dai

²² Si veda Fritz W. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Dismantling of Democratic Accountability*, in Armin Schäfer e Wolfgang Streeck (eds.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge: Polity Press, Cambridge, 2013, 108-142.

²³ Si vedano Ulrich Beck, *German Europe*, Polity Press, Cambridge, 2013; Pablo Beramendi, *The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, cap. 4.

²⁴ Il meccanismo è spiegato in dettaglio Jan Zielonka, *European Disintegration? Elusive Solidarity* in «Journal of Democracy», 23/3 (2012), 54-61.

²⁵ Loukas Tsoukalis, *In Defence of Europe. Can the European Project Be Saved?*, Oxford University Press, Oxford, 2016, capitolo 5.

²⁶ Thomas Darnstadt, *More Problems than Answers: The Pitfalls of the Merkozy Fiscal Pact*, in «Spiegel Online», 16 dicembre 2011, <http://www.spiegel.de/international/europe/more-problems-than-answers-the-pitfalls-of-the-merkozy-fiscal-pact-a-803923.html> or *Beware the Merkozy recipe* in «The Economist», 10 dicembre 2011, <http://www.economist.com/node/21541405>

risultati delle deliberazioni parlamentari. Lo stesso principio sembra non applicarsi alla Germania, in quanto la Corte costituzionale tedesca si è già espressa decidendo che la decisione sulle entrate e sulle spese del settore pubblico deve rimanere nelle mani del Bundestag.

Anche la crisi dei rifugiati (2015-2016) è stata gestita male²⁷. Angela Merkel ha annunciato la decisione della Germania di aprire le porte ai rifugiati siriani, con poca o senza alcuna consultazione preliminare con gli altri Stati membri. Più tardi, la cancelliera Merkel ha praticamente negoziato da sola un accordo controverso con la Turchia. Non c'è da meravigliarsi allora che gli Stati membri più deboli abbiano contestato contro questa manifestazione di "potere". Certo, si può sostenere che, a livello morale o anche pratico, Angela Merkel avesse ragione, mentre Beata Szydło (il Primo ministro polacco) o Viktor Orbán (il Primo ministro ungherese) erano nel torto. Il fatto è che i politici che si sono riuniti nel Consiglio europeo hanno avuto difficoltà a rendere legittime politiche europee per le quali non erano stati nemmeno consultati.

ALTERNATIVE DEMOCRATICHE

È difficile prevedere il futuro, ma il referendum sulla Brexit ha probabilmente lasciato poco tempo all'UE per risolvere il suo dilemma democratico. Se è così, l'UE deve proporre rapidamente un meccanismo democratico credibile per legittimare le sue decisioni. Altrimenti rischia la disintegrazione.

La prima opzione possibile è quella di trasferire maggiori competenze al centro europeo e stabilire a livello europeo una democrazia simile a quella nazionale. Avremo non soltanto norme europee comuni, ma anche un governo europeo comune in grado di tassare, redistribuire e applicare le regole concordate²⁸. Le prerogative degli Stati nazionali diminuirebbero drasticamente; la democrazia funzionerebbe principalmente a livello europeo; il livello nazionale rappresenterebbe una forma di governo locale, sussidiaria. Le decisioni più importanti sarebbero legittimate dal Parlamento europeo e questo Parlamento formerebbe e controllerebbe l'esecutivo europeo. I parlamenti nazionali trasferirebbero la maggior parte delle loro prerogative al loro equivalente europeo. Lo stesso si applicherebbe a livello del potere

giudiziario. Le elezioni per il Parlamento europeo diventerebbero realmente paneuropee e non sarebbe più svolte all'interno di circoscrizioni nazionali distinte.

Questa opzione è meno evidente di quanto possa sembrare. Al momento, una rappresentanza democratica a pieno titolo esiste solo a livello nazionale e non possiamo essere certi che possa essere replicata a livello europeo. L'ingegneria istituzionale non può realizzare tutto ciò; sarebbe necessario anche un cambiamento culturale. Ad esempio, è difficile immaginare una sana deliberazione democratica con numerose lingue diverse e diversi codici culturali di comprensione. Arrivare a una definizione comune degli interessi richiede non solo procedure comuni, ma anche valori comuni. Non è neanche certo che un nuovo Super-stato europeo sia immune dalle pressioni economiche e tecnologiche globali che hanno indebolito la rappresentanza parlamentare negli Stati-nazione. E, inoltre, il nuovo e più forte centro di potere europeo sarebbe naturalmente più distante dai comuni cittadini e dalle loro preoccupazioni di quanto non lo sia oggi. Questo divario potrebbe non essere colmabile in seguito all'implementazione di un sistema paneuropeo di rappresentanza parlamentare.

La seconda opzione contrastante consta nel trasferire attuali competenze dell'UE a delle reti a carattere funzionale²⁹. La diversità verrebbe soddisfatta e la gerarchia ridotta. Ci sarebbe più enfasi sulle associazioni volontarie funzionali e meno sulla governance territoriale. Gli Stati non sarebbero più il motore principale dell'integrazione, ma lo sarebbero le città, le regioni e le ONG europee sostenute o addirittura pressate da imprese e cittadini. La struttura di governance europea non assomiglierebbe più a una piramide, ma ad una "scatola di giunzione", con numerosi punti di interazione e intersezione. Questa opzione potrebbe diffondere il potere, avvicinandolo ai cittadini, ma richiederebbe nuovi modi di legittimazione delle decisioni prese da reti numerose, complesse e non sempre trasparenti. Poiché gli Stati nazionali perderebbero il monopolio dell'integrazione, i loro parlamenti potrebbero riscontrare difficoltà nel controllo delle reti europee. Le reti stesse potrebbero non riuscire a garantire un livello minimo di partecipazione e rappresentanza democratica. Accomodamenti flessibili, appartenenze fluide, scopo variabile e una rete di strutture funzionali concentriche di cooperazione potrebbero generare identità multiple e non un'identità culturale omogenea in grado di legittimare un progetto comune europeo.

²⁷ Angeliki Dimitriadi, *Deals without borders: Europe's foreign policy on migration* in « ECFR Policy Brief », April 2016 (London 2016).

²⁸ Si vedano Glyn Morgan, *The Idea of a European Superstate. Public Justification and European Integration*, Princeton University Press, Princeton, 2005 e R. Daniel Kelemen, *The Rules of Federalism. Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond*, Harvard University Press, 2004.

²⁹ Ho spiegato questo aspetto in Jan Zielonka, *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge, 2014. Si veda anche Giandomenico Majone, *Europe as the would-be world power. The EU at Fifty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, chapter 8.

Tuttavia, sarebbe sbagliato assumere che il decentramento, la frammentazione e la diffusione del potere debbano condurre all'anarchia che impedisce qualsiasi accordo democratico. Le reti ideate non sono delle "isole galleggianti" che operano al di sopra della legge e prive di qualsiasi coordinamento e supervisione³⁰. Le reti sarebbero inquadrate dalle leggi dei paesi in cui opererebbero e anche dai loro stessi statuti. È probabile che numerose leggi e regolamenti europei continuino a garantire determinati standard di apertura, correttezza e trasparenza. Inoltre, ci sono vari modi per assicurare la responsabilità. Le reti complesse tendono a sfuggire al controllo parlamentare formale, ma sono sottoposte a una varietà di controlli informali, poco presenti nei sistemi gerarchici. Di solito, le reti si controllano a vicenda e rendono pubblici eventuali abusi di potere. Inoltre, le reti sono sottoposte al tradizionale controllo da parte dei media e delle ONG. La cosa più importante è che, se il potere viene de-concentrato, diviso e diffuso, c'è meno bisogno di disposizioni speciali per mettere dei freni al centro, in quanto non ci sarà un centro gerarchico e chiaramente identificato da bilanciare e controllare.

Una cosa è sottolineare l'urgenza dell'identificazione di una valida alternativa democratica per legittimare gli sforzi europei, un'altra è proporre una soluzione praticabile a tal fine. Nessuna delle due opzioni democratiche proposte prima è priva di critiche ed è lontana dalla perfezione. Considerati i limiti di entrambe, si è tentati di cercare un compromesso, combinando i due modelli estremi. È più facile da dire che da fare. L'integrazione territoriale richiede un nucleo di disposizioni democratiche diverso rispetto a ciò che è attinente all'integrazione funzionale. La gerarchia non consente molta autonomia e decentramento. Quelli che cercano di rendere il potere più diffuso sono sempre i nemici del centro. Una democrazia che si basa sulla rappresentanza (la prima opzione) richiede un tipo di legittimazione diverso rispetto ad una democrazia incentrata sulla deliberazione e la contestazione (la seconda opzione). In breve, la prima opzione proposta non si adatta alla seconda, né in teoria né in pratica.

Quando le parti negoziali non sono in grado di raggiungere un accordo c'è sempre la tentazione di appoggiare le soluzioni incoerenti che emergono da un compromesso difficile. Il problema è che questo si è rivelato fatale nel processo dell'integrazione europea³¹. L'attuale

³⁰ Si vedano Walter Kickert, *Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management*, in Jan Kooiman, ed., *Modern Governance*, Sage, London, 1993, 191-2 e Manuel Castells, *The Rise of the Network Society: Information Age: Economy, Society, and Culture*, Wiley-Blackwell, Oxford, 2010 (2nd edition).

³¹ Si vedano Anthony Giddens, *Turbulent and Mighty Continent. What Future for Europe?*, Polity Press, Cambridge, 2014 (2nd edition), 6-8,

sistema decisionale non soddisfa né i criteri di efficienza né quelli riguardanti la partecipazione dei cittadini. Allo stesso modo, l'UE non gode di una legittimità né di *output* né di *input*. Ci siamo ritrovati con un sistema disfunzionale che non soddisfa nessuno, nemmeno la burocrazia europea.

Quando pensiamo ad opzioni democratiche alternative, dovremmo certamente sfruttare le opportunità che emergono dall'innovazione scientifica. La tecnologia digitale, in particolare, ha offerto nuove opportunità di deliberazione e controllo democratico; queste opportunità dovrebbero essere sfruttate dalle istituzioni europee³². Tuttavia, internet non può sciogliere i dilemmi fondamentali dell'integrazione europea: dove dovrebbero essere localizzati i poteri chiave e come legittimare gli accordi transnazionali in diversi paesi? Per rispondere a queste domande pertinenti è necessario definire la relazione tra autorità, diritti e territorio in Europa³³. Nel tentativo di definire queste relazioni, una federazione europea o un'Europa delle reti offrirebbero soluzioni contrastanti.

CONCLUSIONI: SPERANZA E DISPERAZIONE

Già nel 2014, Matteo Salvini esprimeva con chiarezza la sua posizione sull'UE: «Secondo me, l'Europa di oggi non può essere riformata, non c'è niente da riformare a Bruxelles. È gestita da un gruppo di persone che odiano il popolo italiano e l'economia in particolare»³⁴. Una parte importante dell'elettorato italiano ha abbracciato questa posizione, il che dimostra che la crisi economica e quella dei rifugiati hanno preannunciato il fiasco dell'esperimento democratico europeo. Ciò non significa che la proposta di Salvini di tornare agli Stati nazionali e ai loro sistemi parlamentari sia una proposta praticabile. Gli Stati membri di oggi potrebbero essere le più vivaci unità democratiche, ma non controllano più come molti decenni fa i loro confini per quello che riguarda l'economia, la sicurezza, i flussi migratori o la comunica-

oppure Paul Taylor, *The End of European Integration. Anti-Europeanism Examined*, Routledge, London, 2008, 80-4.

³² Si vedano Peter Ferdinand (ed.), *The Internet, Democracy and Democratization*, Frank Cass Publishers, London, 2000; Bernard Grofman, Alexander H. Trechsel, Mark Franklin, *The Internet and Democracy in Global Perspective: Voters, Candidates, Parties and Social Movements*, Springer, Heidelberg & London, 2014. Per una lettura più critica si veda John Keane, *Democracy and Media Decadence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

³³ Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

³⁴ James Mackenzie, *Italy's Northern League calls for EU to be 'demolished'* in «Reuters», 10 dicembre 2014, <https://www.reuters.com/article/us-italy-politics-salvini/italys-northern-league-calls-for-eu-to-be-demolished-idUSKBN0J022G20141210>

zione. Le comunità degli *stakeholders* combaciano sempre meno con i confini nazionali. Potenti attori transnazionali, pubblici e privati, operano all'ombra delle leggi democratiche nazionali. A livello economico, politico e culturale, l'ambiente europeo è altamente interdipendente e richiede una qualche forma di cooperazione interstatale o un'integrazione che dovrebbero essere legittimate in modi credibili. Le democrazie nazionali non sono molto adatte per gestire delle economie e politiche transnazionali. Il primo esperimento democratico in Europa è a pezzi; dobbiamo presto concepirne un altro, si spera migliore.

Costruire una nuova forma di democrazia a livello regionale può sembrare oggi un progetto utopico, ma in realtà rappresenta il pane quotidiano della politica contemporanea. Nonostante i cambiamenti tecnologici

e culturali a cascata, gli europei non cesseranno di lottare per esercitare controllo sulle principali decisioni politiche ed economiche. Questo controllo può assumere forme e scopi diversi in contesti istituzionali, funzionali e territoriali differenti. La partecipazione dei cittadini, la rappresentanza politica, la contestazione e la deliberazione appartengono ad un manuale tradizionale di pratiche democratiche. Non c'è motivo di supporre che queste pratiche saranno abbandonate. In effetti, possiamo aspettarci un loro uso più creativo e più assertivo. Mi auguro che su questo particolare problema dimostremo che Dahrendorf era nel torto e costruiremo un'autentica democrazia a livello europeo senza trasformare l'UE in un mostruoso super-stato.

(Traduzione di *Sorina Soare*)