

Papers

di diritto europeo



Un nuovo metodo per l'Unione?

Paolo Ponzano

Abstract

Il saggio, dopo un esame dell'evoluzione del metodo comunitario e intergovernativo, offre una valutazione della loro efficacia e democraticità nel processo di integrazione europea. Viene quindi analizzato il cd. *nuovo metodo dell'Unione*, ossia un metodo decisionale caratterizzato da un'azione congiunta tra le istituzioni europee e gli Stati.

.

Democrazia e governance europea

Paolo Ponzano

Abstract

Il secondo contributo, che riproduce il contenuto di una relazione tenuta dall'autore il 12-9-12 alla Fondazione Marcianum di Venezia, esamina le "anomalie" del sistema di *governance* dell'Unione europea. L'autore si interroga pertanto su quali siano le possibili soluzioni per conciliare il funzionamento istituzionale dell'UE con i principi della democrazia rappresentativa.

PAOLO PONZANO*

UN NUOVO METODO DELL'UNIONE**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il metodo comunitario. – 3. Il metodo intergovernativo. – 4. Breve valutazione dei due metodi: loro efficacia e democraticità.–6. Un nuovo metodo decisionale dell'Unione.

1. INTRODUZIONE.

Il dibattito sul metodo decisionale da utilizzare per realizzare il progetto di integrazione europea è altrettanto vecchio di quanto lo sia lo stesso progetto europeo. Come ricorda Jean-Paul Jacqué (1), l'opposizione tra i sostenitori del cosiddetto metodo intergovernativo e i difensori di quello che sarebbe diventato il metodo comunitario era già presente nella creazione del Consiglio d'Europa, organismo intergovernativo, rispetto alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, prima organizzazione sovranazionale.

Successivamente, il dibattito è continuato in seno alla Comunità europea: basti ricordare il piano Fouchet, di natura intergovernativa, presentato dal governo francese e rifiutato principalmente dai paesi del Benelux. In seguito, il dibattito è stato rilanciato con il Trattato di Maastricht con la sua struttura che comprendeva un pilastro integrato o comunitario e due pilastri intergovernativi. Infine il Trattato di Lisbona, malgrado la soppressione della struttura in pilastri, ha rilanciato la discussione.

Più recentemente, un elemento nuovo è stato apportato dal discorso di Angela Merkel al Collegio di Bruges il 2 Novembre 2010, nel quale la Cancelliera tedesca ha difeso l'opportunità di superare la vecchia divergenza tra metodo comunitario e metodo intergovernativo a vantaggio di un nuovo metodo, vale a dire il “metodo dell'Unione” definito come “una azione coordinata in uno spirito di solidarietà, ciascuno di noi (Istituzioni dell'Unione e Stati membri: NdR) intervenendo nella sua sfera di competenze, ma tutti perseguendo lo stesso obiettivo. Questo è per me il nuovo “metodo dell'Unione” di cui abbiamo talmente bisogno”. Come si può notare, l'espressione utilizzata dalla Cancelliera tedesca non si configura come una semplice differenza terminologica (dato che la Comunità europea dei Trattati precedenti è stata rimpiazzata dall'Unione europea nel Trattato di Lisbona, il metodo comunitario sarebbe di conseguenza sostituito dal metodo dell'Unione), ma come un nuovo metodo decisionale caratterizzato da un'azione congiunta e, per ipotesi, consensuale delle Istituzioni europee e degli Stati membri.

Prima di esaminare la natura e le conseguenze pratiche del nuovo “metodo dell'Unione”, ricordiamo le caratteristiche essenziali del metodo comunitario e del metodo intergovernativo.

2. IL METODO COMUNITARIO

Nella sua accezione originale, il metodo comunitario inventato da Jean Monnet ed applicato al funzionamento della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, corrispondeva ad un sistema di decisione caratterizzato da un rapporto dialettico tra un'Istituzione indipendente dotata del diritto di iniziativa legislativa ed incaricata di definire l'interesse generale europeo (la Commissione europea o Alta Autorità nel Trattato della CECA) ed il Consiglio dei Ministri (composto dai rappresentanti degli

* Senior Fellow presso l'Istituto Universitario Europeo ; Professore di Governance europea presso l'Università di Firenze ed il Collegio europeo di Parma ; Professore di Diritto europeo presso l'Università LUMSA di Roma

** Il contributo è stato pubblicato anche in G. AMATO, R. GUALTIERI, a cura di, *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, Astrid, 2013

Stati membri) responsabile dell'adozione degli atti legislativi ed incaricato di difendere gli interessi nazionali degli stessi Stati membri.

Inizialmente, il ruolo del Parlamento europeo nel processo legislativo era essenzialmente consultivo e quindi marginale (in mancanza di una sua legittimazione democratica derivante dal suffragio universale introdotto nel 1979). In seguito alla sua elezione diretta, il Parlamento europeo ha acquisito tale legittimità e conseguentemente è diventato un co-legislatore a parità con il Consiglio dei Ministri per circa il 90% delle leggi europee. Pertanto, il metodo comunitario è oggi rappresentato dal diritto di iniziativa legislativa della Commissione, dal ruolo decisionale del Consiglio (che delibera in regola generale a maggioranza qualificata) e dalla procedura di co-decisione (o procedura legislativa ordinaria) con il Parlamento europeo. Questo sistema decisionale originale – che esiste solo in seno all'Unione europea – è completato dal ruolo giurisdizionale della Corte europea di Giustizia (che ha affermato il primato del diritto europeo e la sua efficacia diretta nel diritto interno) e dal ruolo della stessa Commissione europea nell'applicazione delle leggi europee.

Quali sono le ripercussioni del metodo comunitario sul contenuto delle decisioni europee? Tale metodo affida alla Commissione europea la responsabilità di identificare, dopo aver analizzato le legislazioni nazionali e le posizioni degli Stati membri e dopo aver consultato tutte le parti interessate ad una decisione, il cosiddetto interesse generale europeo, che non equivale necessariamente alla somma degli interessi nazionali degli Stati membri (per esempio, gli Stati membri potrebbero avere interesse ad aumentare le quote di pescato dei loro pescatori, mentre l'Unione europea nel suo insieme potrebbe avere interesse a ridurre le quote in un anno determinato al fine di salvaguardare le risorse di pesce per gli anni successivi; oppure, gli Stati potrebbero avere interesse a preservare le loro franchigie fiscali mentre l'Unione potrebbe avere interesse a ridurle al fine di eliminare le distorsioni di concorrenza). Di conseguenza, la Commissione non è obbligata a ricercare il minimo comune denominatore tra le posizioni o legislazioni nazionali, poiché l'interesse europeo potrebbe essere quello di scegliere la legislazione nazionale più avanzata oppure una soluzione originale che tenga conto maggiormente degli interessi di alcuni Stati membri rispetto agli altri. Naturalmente, la Commissione europea non ha il monopolio della verità: essa può sbagliare nell'identificazione dell'interesse europeo preminente. In tal caso, appartiene al Consiglio dei Ministri, deliberando all'unanimità, e al Parlamento europeo, decidendo a maggioranza, di modificare la proposta della Commissione.

Naturalmente il metodo comunitario, quale descritto qui sopra, ha dovuto adattarsi all'evoluzione politica e giuridica del sistema istituzionale europeo. Per esempio, l'aumento progressivo del ruolo del Consiglio europeo, come anche di quello del Parlamento europeo a partire dal Trattato di Maastricht, hanno ridotto sempre di più il ruolo della Commissione europea nella procedura legislativa. Gli orientamenti politici generali e le priorità fissate dai Capi di Stato o di governo nelle sessioni del Consiglio europeo condizionano sempre di più il ruolo di iniziativa legislativa della Commissione nella scelta dei progetti di legge europei. Inoltre, il dialogo diretto tra Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri nella procedura legislativa ordinaria riduce fortemente la facoltà per la Commissione di modificare la sua proposta e le impedisce di fatto di utilizzare l'arma del ritiro della sua iniziativa per contrastare un'eventuale denaturazione o svuotamento significativo della sua proposta. Infine, l'estensione dei settori di intervento dell'Unione attraverso il cosiddetto “metodo aperto di coordinamento” (per esempio in materia di politica economica e dell'occupazione) ha dato luogo a nuove procedure che appartengono alla sfera della “soft law” (linee direttrici, raccomandazioni, risoluzioni, conclusioni, ecc..) nelle quali la Commissione gioca un ruolo più ridotto di conoscenza e di mediazione tecnica rispetto al suo ruolo di iniziativa legislativa. In ultimo, va ricordato anche l'aumento significativo della legislazione europea in vigore (più di 12.000 atti tra regolamenti, direttive e decisioni) che limita a sua volta l'azione legislativa della Commissione. In effetti, non va dimenticato che il metodo comunitario si applica unicamente al processo di elaborazione e di adozione degli atti legislativi europei e non all'insieme della variegata procedura decisionale dell'Unione europea, nella quale le conclusioni del Consiglio europeo (che non ha funzioni legislative ai sensi del Trattato di Lisbona) e, più generalmente, la “soft law” (v. *supra*) svolgono ormai un ruolo importante. Come vedremo, questa evoluzione ha assunto un'importanza decisiva nei settori della politica economica e sociale che si situano alla frontiera tra le competenze proprie dell'Unione europea e quelle degli Stati membri.

Paolo Ponzano

-Un nuovo metodo dell'Unione?

-Democrazia e governante europea

Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo*
2013 / n. 1

ISSN 2038-0461

URL: http://fermi.univr.it/europa/rivista_cde_verona.htm

Paolo Ponzano: Senior Fellow presso l'Istituto Universitario Europeo; Professore di Governance europea presso l'Università di Firenze e il Collegio europeo di Parma; Professore di Diritto europeo presso l'Università LUMSA di Roma.

La rivista online “Papers di diritto europeo” raccoglie contributi sui temi dell'integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Saranno accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su http://fermi.univr.it/europa/rivista_cde_verona.htm

Direzione scientifica:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Comitato scientifico:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Prof.ssa Laura Calafà, laura.calafa@univr.it

Prof. Franco Ferrari, franco.ferrari@univr.it

Prof. Matteo Ortino, matteo.ortino@univr.it

Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Responsabile tecnico:

Dott. Angelo Mazzotta, angelo.mazzotta@univr.it

Editore

Centro di documentazione europea dell'Università degli Studi di Verona

Dipartimento Studi giuridici

Via Carlo Montanari, 9

37121 – Verona (Vr)

Tel. +39.045.8028847

Fax. +39.045.8028846

cde@ateneo.univr.it

<http://fermi.univr.it/europa/>

Va peraltro ricordato che il metodo comunitario può essere applicato unicamente alle politiche ed azioni dell'Unione europea per le quali quest'ultima ha ricevuto nei Trattati un'esplicita attribuzione di competenze, esclusive o concorrenti, da parte degli Stati membri (politica agricola, mercato unico, politica commerciale, politica dei trasporti, politica ambientale, ecc..). Al contrario, l'attribuzione all'Unione europea di nuove competenze può intervenire unicamente attraverso una modifica dei Trattati che esige l'applicazione del metodo intergovernativo (vale a dire, per l'essenziale, proposte di modifica provenienti dagli Stati membri, decisioni prese all'unanimità da parte degli stessi Stati e scarsa implicazione delle Istituzioni europee quali la Commissione europea ed il Parlamento europeo). Quindi potremmo dire che l'utilizzazione del metodo comunitario è subordinata all'esercizio preventivo del metodo intergovernativo.

3. IL METODO INTERGOVERNATIVO.

Nella sua accezione originale, il metodo intergovernativo è caratterizzato dal ricorso a tre elementi procedurali che divergono diametralmente da quelli su cui si basa il metodo comunitario, vale a dire:

1) le proposte di soluzione ad un problema determinato sono presentate dagli Stati membri individualmente oppure, in alcuni casi, da un organo amministrativo (per esempio il segretariato del Consiglio dei Ministri) il quale, essendo al corrente delle diverse posizioni nazionali, cerca di identificare il comune denominatore che consentirà agli Stati membri di raggiungere più facilmente un accordo unanime; pertanto, manca nel metodo intergovernativo la definizione preliminare di un interesse generale che sia diverso dalla somma degli interessi degli Stati che partecipano al negoziato. Quest'ultimo si svolge a partire da proposte "nazionali" oppure da soluzioni che rappresentano il minimo comune denominatore fra gli interessi nazionali in presenza.

2) le decisioni sono prese in base alla regola dell'unanimità degli Stati partecipanti al negoziato: l'esperienza ha mostrato che la necessità di ottenere il consenso unanime degli Stati membri attribuisce ai paesi più popolati un peso preponderante nel negoziato, mentre nella procedura di decisione maggioritaria tutti gli Stati sono posti su un piano di uguaglianza (con il loro peso demografico diverso) e possono essere messi in minoranza vicendevolmente se non fanno in tempo utile le concessioni necessarie per arrivare ad un accordo unanime. Le statistiche sulle decisioni del Consiglio mostrano che i paesi più popolati sono messi in minoranza (o accettano dei compromessi formalmente unanimi) altrettanto spesso, se non di più, che i paesi demograficamente più piccoli.

3) il Parlamento europeo non è in grado di esercitare una reale influenza sul contenuto delle decisioni prese in base al metodo intergovernativo. La scarsa influenza dell'istituzione parlamentare europea, combinata con l'assenza di una proposta della Commissione europea, ha per conseguenza di ridurre, come regola generale, il livello di ambizione della soluzione decisa all'unanimità dagli Stati membri.

Peraltro, va ricordato che il Trattato di Lisbona ha soppresso la disposizione transitoria contenuta nell'articolo 67 del Trattato di Amsterdam, secondo il quale ogni Stato membro disponeva di un diritto d'iniziativa legislativa individuale nel campo della cooperazione giudiziaria, a favore di un diritto d'iniziativa riconosciuto ad un quarto degli Stati membri. Tale decisione implica che gli stessi Stati membri hanno riconosciuto l'inopportunità di affidare l'esercizio del diritto d'iniziativa legislativa ai singoli Stati individualmente (a meno che non si tratti di un "omaggio che il vizio ha reso alla virtù", secondo la celebre espressione di uno scrittore francese).

L'evoluzione istituzionale dell'Unione europea dimostra che, come il metodo comunitario, anche il metodo intergovernativo ha subito un'evoluzione importante. Mentre negli anni Settanta si era soliti qualificare di intergovernativa ogni decisione presa al di fuori del quadro giuridico dei Trattati, a partire dall'Atto unico e dal Trattato di Maastricht l'elemento intergovernativo è stato introdotto nei Trattati stessi (vedi la cooperazione politica nell'Atto unico e i due pilastri intergovernativi nel Trattato di Maastricht). Pertanto, il metodo intergovernativo "classico" (vedi sopra) è stato "contaminato" da alcuni elementi del metodo comunitario (partecipazione di diritto del Presidente della Commissione alle riunioni del Consiglio europeo, diritto di iniziativa della

Commissione nel campo della politica estera, riferimenti crescenti al Parlamento europeo, intervento del bilancio comunitario). Peraltro, lo stesso Consiglio europeo è diventato con il Trattato di Lisbona un'Istituzione dell'Unione europea, le cui decisioni sono sottoposte al controllo giurisdizionale della Corte europea di Giustizia (anche se il Consiglio europeo non può esercitare funzioni legislative). Di conseguenza, secondo alcuni analisti dell'integrazione europea, l'opposizione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo non sarebbe più attuale o, comunque, avrebbe perso gran parte del suo significato, principalmente a causa del fatto che le decisioni dell'Unione europea si estendono sempre di più a campi di attività situati al margine delle competenze dell'Unione, se non addirittura al di fuori di esse.

4. BREVE VALUTAZIONE DEI DUE METODI : LORO EFFICACIA E DEMOCRATICITÀ

Occorre riconoscere che l'evoluzione istituzionale dell'Unione europea, come anche l'estensione progressiva delle sue attività a nuovi settori che si situano al cuore delle sovranità nazionali (politica estera e di sicurezza, politica economica e fiscale, riforma dello Stato sociale, ecc..) ha attenuato la contrapposizione dicotomica tra metodo comunitario e metodo intergovernativo. Le decisioni del Consiglio europeo riguardano sempre di più settori di competenza dell'Unione (quali la politica monetaria), settori in cui i Trattati prevedono solo un coordinamento delle politiche nazionali (quali la politica economica) e settori al di fuori delle competenze dell'Unione (quali la riforma delle pensioni o l'armonizzazione dei salari). Tuttavia, questa evoluzione non dovrebbe esonerarci dal valutare gli elementi positivi e negativi dei due metodi quando essi si applicano ai casi previsti dai Trattati. Per fare degli esempi, sarebbe difficile immaginare che la riforma della politica agricola europea possa intervenire al di fuori del metodo comunitario, vale a dire basandosi su proposte dei paesi produttori che sono i maggiori beneficiari di tale politica e decidendo su tali proposte all'unanimità e senza l'accordo del Parlamento europeo (non per nulla, il Trattato di Lisbona ha esteso alle decisioni sulle organizzazioni comuni di mercato la procedura legislativa ordinaria). Lo stesso vale retrospettivamente per la politica comune della pesca. L'applicazione del metodo intergovernativo avrebbe condotto i paesi che disponevano delle maggiori risorse di pesca ad esigere una zona di pesca esclusiva di almeno dodici miglia e a non accettare il principio del libero accesso (sia pure mitigato dalla protezione delle popolazioni locali particolarmente dipendenti dalla pesca). Allo stesso modo, sarebbe molto difficile elaborare una politica comune dell'energia con il metodo intergovernativo, dato che i paesi europei produttori di petrolio o di gas naturale si opporrebbero a mettere in comune le loro risorse energetiche, mentre i paesi consumatori sarebbero in favore di concludere accordi di approvvigionamento dell'Unione con i paesi produttori non europei al fine di ridurre il prezzo dei loro accordi bilaterali.

Una valutazione dei due metodi di decisione secondo i criteri di efficacia o dei risultati ottenuti (output legitimacy) e dei processi democratici (input legitimacy) utilizzati dai politologi condurrebbe alle conclusioni seguenti : il metodo comunitario è certamente più efficace dal punto di vista del contenuto delle decisioni prese, in quanto la proposta della Commissione europea, il voto maggioritario in seno al Consiglio e la necessità di ottenere l'accordo del Parlamento europeo garantiscono un risultato più ambizioso rispetto a quello che si potrebbe ottenere ricercando il minimo comune denominatore fra gli interessi diversi, se non contrapposti, degli Stati membri. Tale conclusione vale naturalmente solo per gli atti legislativi europei nei settori di competenza dell'Unione. E' evidente che nei settori al margine delle competenze dell'Unione, dove vige un semplice obbligo di coordinamento fra gli Stati (metodo aperto di coordinamento, applicazione di meccanismi tipici della "soft law" quali raccomandazioni, risoluzioni o conclusioni del Consiglio europeo), il metodo comunitario non è applicabile ed occorre pertanto ricorrere ad altre procedure di decisione. Dal punto di vista della democraticità delle decisioni europee, i processi di consultazione delle parti interessate sulle proposte della Commissione europea e, soprattutto, l'intervento decisivo del Parlamento europeo sul contenuto della decisione garantiscono una maggiore democraticità dei risultati rispetto a quelli, ottenuti con minore trasparenza, del metodo intergovernativo.

5. UN NUOVO METODO DECISIONALE DELL'UNIONE?

Analizziamo ora più approfonditamente il cosiddetto metodo dell'Unione preconizzato dalla Cancelliera tedesca nel suo "discorso del metodo" tenuto a Bruges. Un'interpretazione ottimista dei propositi di Angela Merkel potrebbe essere che la Cancelliera tedesca non ha voluto rinnegare il metodo comunitario, ma piuttosto mostrare come quest'ultimo potesse andare di pari passo con il metodo intergovernativo.

Questa interpretazione può essere suffragata dal passaggio del suo discorso secondo cui "se tutti gli attori importanti – vale a dire le Istituzioni dell'Unione, gli Stati membri ed i loro Parlamenti rispettivi – agissero in modo coordinato nei campi che sono di loro responsabilità, le sfide gigantesche che l'Europa deve affrontare potranno essere affrontate con successo". Un'applicazione pratica di questo principio può essere individuata nei nuovi meccanismi di disciplina di bilancio introdotti successivamente dal pacchetto di direttive detto "Six-Pack", proposte dalla Commissione europea e approvate secondo la procedura legislativa ordinaria conformemente al metodo comunitario, e dal Trattato detto "Fiscal Compact" che ha trasferito gli stessi vincoli di bilancio, fra cui la "golden rule" del pareggio strutturale dei bilanci nazionali, dal diritto secondario (le direttive precitate) al diritto primario (Trattato internazionale).

In questo caso, sia le Istituzioni dell'Unione che gli Stati membri hanno agito in vista degli stessi obiettivi, ciascuno nel suo settore di competenza. D'altra parte, un'applicazione sistematica di tale principio ad altre decisioni dell'Unione europea in settori di attività che si situano alla frontiera delle competenze dell'Unione e degli Stati membri (quali la politica economica e sociale) potrebbe implicare una subordinazione delle decisioni delle Istituzioni europee (che devono rispettare le base giuridiche e i limiti imposti dai Trattati) a decisioni di natura intergovernativa (quali un Trattato internazionale).

Queste decisioni intergovernative avrebbero certamente la legittimità di cui dispongono i Capi di Stato e di governo, ma obbligherebbero questi ultimi a ricercare ex-post il consenso dei loro Parlamenti, spesso – come vediamo per le decisioni relative alla crisi dei debiti sovrani ed alla difesa della moneta unica – sotto la minaccia di sanzioni per gli Stati meno disposti a sacrificare la loro sovranità nazionale (si veda il legame giuridicamente obbligatorio introdotto tra la ratifica del Fiscal Compact e quello del Trattato relativo al Fondo "Salva-Stati": solo chi ratifica il primo può beneficiare del Fondo istituito dal secondo). Pertanto, come sottolinea in un suo articolo l'Ambasciatore Philippe de Schoutheete, il nuovo "metodo dell'Unione" lascia un po' perplessi, poiché introduce una confusione nel ricorso a metodi diversi di decisione che dovrebbero rimanere distinti (il metodo comunitario, sia pure rinnovato, dovrebbe continuare ad applicarsi alle politiche di competenza dell'Unione e agli atti legislativi europei, mentre il metodo aperto di coordinamento o metodo intergovernativo, anch'esso aggiornato, dovrebbe applicarsi ai settori di attività che si situano in margine alle competenze dell'Unione se non al di fuori di esse). Anche perché, come abbiamo visto, le conseguenze dell'applicazione dei due metodi sono diverse dal punto di vista della loro efficacia e della loro democraticità. Se è vero che il Consiglio europeo è diventato un'Istituzione dell'Unione e non è più un organo intergovernativo, esso rimane comunque un luogo di negoziato fra soggetti disuguali per peso politico. Mentre il metodo comunitario "par ses checks and balances, tend à égaliser le jeu et fait obstacle à la domination des uns, le Conseil européen...tend, au contraire, à maximiser l'influence des grands pays, en particulier de certains grands" (7). Questo è particolarmente vero quando si prendono decisioni che implicano il ricorso a nuove risorse finanziarie nazionali in cui il potere negoziale dei paesi contribuenti è ovviamente più forte di quello degli Stati beneficiari degli aiuti europei ("qui paie commande" secondo un adagio francese).

Dal punto di vista della loro democraticità, le decisioni prese dal Consiglio europeo nei riguardi della Grecia e degli altri paesi con un debito pubblico elevato sono state considerate da numerosi commentatori come "il più pesante intervento dell'Unione europea nelle responsabilità nazionali dotato del minor grado di legittimità" oppure come una violazione del principio "no taxation without representation" (accusa mossa paradossalmente sia da economisti tedeschi come Ottmar Issing che da commentatori dei paesi beneficiari). Un leader politico italiano ha aggiunto che, se le decisioni relative

alla governance economica dell'Unione sono prese a Berlino o a Francoforte, allora chiederebbe di votare in Germania. Anche prescindendo dal carattere estremo di alcuni commenti, è difficile negare la contraddizione esistente tra decisioni europee che obbligano alcuni paesi a ridurre i salari dei loro cittadini, o addirittura vorrebbero eliminare meccanismi di indicizzazione dei salari quale quello esistente in Belgio che fa parte del suo modello di Stato sociale, e le disposizioni dei Trattati europei che escludono una competenza dell'Unione in materia di salari. In questo senso, il "metodo dell'Unione" preconizzato da Angela Merkel a Bruges sembra essere piuttosto il tentativo di legittimare ex-ante decisioni coordinate dell'Unione e degli Stati membri in materie che appartengono ancora alle competenze nazionali.

Naturalmente è facilmente comprensibile, ed anche inevitabile, che in un periodo di crisi economica e di crisi dei debiti sovrani quale quella che stiamo attraversando, il Consiglio europeo si sia trasformato da Istituzione chiamata a definire i grandi orientamenti politici e le priorità dell'Unione in uno strumento di gestione permanente della crisi (basti pensare alle circa trenta riunioni dei Capi di Stato in tre anni e mezzo), ma tale circostanza eccezionale non deve trasformare in modo permanente il normale processo di decisione dell'Unione. Come è stato detto in un recente convegno, quando si sviluppa un incendio, i pompieri possono passare attraverso le finestre per spegnere più rapidamente le fiamme. Ma, una volta spento l'incendio, non sono autorizzati a trasformare le finestre in nuove porte d'entrata. Peraltro, si può intravedere una certa "resipiscenza" dei Capi di Stato nel fare ricorso a procedure eccezionali in periodo di crisi allorché le decisioni prese al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione (quali i Trattati sul Fiscal Compact e sul Fondo "Salva-Stati") fanno appello per la loro applicazione alle Istituzioni dell'Unione (Commissione europea e Corte di Giustizia). Forse, utilizzando la stessa metafora, sarebbe possibile concludere che il metodo comunitario, uscito dalla porta al momento dell'incendio, rischia di rientrare dalla finestra lasciata aperta dai Capi di Stato e di governo.

PAOLO PONZANO*

DEMOCRAZIA E GOVERNANCE EUROPEA**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Principali anomalie della governance europea nei Trattati dopo il Trattato di Lisbona. – 3. Possibili soluzioni.

1. Introduzione.

Il sistema di *governance* dell'Unione europea, quale creato dai suoi Trattati istitutivi e modificato dai Trattati successivi, non è mai stato coerente con i principi di legittimità democratica propri degli Stati nazionali.

Basti ricordare che il principio fondamentale della separazione dei poteri, secondo cui nessun organismo può esercitare al tempo stesso i tre poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, è contraddetto nell'Unione europea da un'Istituzione quale la Commissione europea. Quest'ultima partecipa al processo legislativo con il suo diritto quasi esclusivo di iniziativa legislativa, partecipa al potere esecutivo con le sue circa 2.500 decisioni “esecutive” annuali e partecipa anche al potere giudiziario quando prende decisioni e commina sanzioni in materia di concorrenza e di aiuti di Stato che non siano contraddette dalla Corte europea di Giustizia.

Nel numero 47 dei “*Federalist Papers*”, Madison condivide l'affermazione di Montesquieu secondo cui “l'organo legislativo non deve mai esercitare il potere esecutivo e quello giudiziario o entrambi” ; lo stesso vale per l'organo esecutivo e per quello giudiziario.

La principale conseguenza del diritto esclusivo d'iniziativa legislativa attribuito alla Commissione europea è l'assenza di tale diritto in capo al Parlamento europeo che – contrariamente ad ogni Parlamento nazionale - può solo chiedere alla Commissione europea la presentazione di una proposta di legge. Naturalmente, questa particolarità della *governance* europea ha avuto una duplice giustificazione: da un lato, la Commissione europea deve esaminare le legislazioni nazionali e tener conto degli interessi degli Stati membri prima di proporre un progetto di legge europea; dall'altro, un progetto di legge europea presentato da una maggioranza di parlamentari europei potrebbe difficilmente prendere in considerazione gli interessi degli Stati meno popolati.

Questa “anomalia” della governance europea è aggravata dal fatto che il Consiglio europeo dei Ministri esercita sia funzioni legislative che esecutive previste dai Trattati (per esempio in materia di politica estera) e può anche auto-delegarsi nuove funzioni esecutive (almeno nei settori di competenza dell'Unione europea dove può adottare un atto legislativo senza l'accordo del PE).

Per questi motivi, Giuliano Amato disse nel suo intervento iniziale alla Convenzione europea nel 2002 che “Montesquieu non aveva mai visitato Bruxelles” (anche se il Trattato uscito dai lavori della Convenzione non ha ristabilito il principio della separazione dei poteri, ma ha solo corretto alcune anomalie secondarie, quali il potere della Commissione europea di modificare il contenuto di leggi europee senza l'accordo del potere legislativo).

Per queste ed altre ragioni, molti analisti del progetto di integrazione europea hanno ritenuto che l'Unione europea soffra di un “deficit democratico” o comunque non rispetti i principi del costituzionalismo sviluppati dalla tradizione illuministica europea (quali i principi del governo

* Senior Fellow presso l'Istituto Universitario Europeo ; Professore di Governance europea presso l'Università di Firenze ed il Collegio europeo di Parma ; Professore di Diritto europeo presso l'Università LUMSA di Roma

** Il contributo riproduce il contenuto di una relazione tenuta dall'autore il 12-9-12 alla Fondazione Marcianum di Venezia

limitato, della dichiarazione dei diritti, delle “checks and balances” e della separazione dei poteri). Pertanto, sostiene Stefano Bartolini nel suo saggio “Taking Constitutionalism and Legitimacy seriously”¹, i termini di “Costituzione” e di “legittimità” democratica non dovrebbero essere utilizzati abusivamente allorché i principi del costituzionalismo moderno sono molto deboli o addirittura assenti nei Trattati europei. Un altro analista della “democrazia europea” quale Philippe C.Schmitter ritiene che nella sua attuale configurazione istituzionale il sistema di governo dell'Europa non è una democrazia e non lo diventerà finché i suoi membri non decideranno di darsi nuove regole e diritti (nel suo saggio “Come democratizzare l'Unione europea”² viene citata la battuta secondo cui l'Unione europea non potrebbe aderire a sé stessa poiché non rispetterebbe i criteri di democraticità richiesti ai paesi candidati).

Secondo l'analisi di Fritz Scharpf, non c'è alcun dubbio che l'Unione è ben lontana dall'essere pervenuta ad un'identità collettiva “forte” che sembra evidente nelle democrazie nazionali. In mancanza di tale identità, le riforme istituzionali non potranno accrescere sensibilmente la legittimità, in termini di inputs, delle decisioni prese in applicazione del principio maggioritario³.

La letteratura sul “deficit democratico” dell'Unione è molto vasta e non può essere riassunta in questa sede. Basterà ricordare che secondo un altro analista della costruzione europea, il Prof. Joseph Weiler, l'Unione europea sarà democratica solo quando i cittadini europei potranno “mandare a casa” i loro governanti dopo un'elezione europea (il Prof. Weiler non precisa tuttavia se debbano essere “mandati a casa” i membri della Commissione europea, il suo Presidente oppure il Presidente del Consiglio europeo).

Un altro analista della governance europea, il Prof. Sergio Fabbrini, definisce l'Unione europea una “democrazia composita” riferendosi all'esperienza costituzionale degli Stati Uniti (“compound democracy” secondo l'espressione di Madison). Sergio Fabbrini distingue la democrazia europea dai modelli democratici consolidatisi negli Stati membri e individua la sua caratteristica peculiare in un “processo decisionale non monopolizzabile da parte di una singola Istituzione”. In un senso analogo, altri analisti della governance europea quali Moravcsik e Renaud Dehousse riassumono il problema nella domanda seguente : una nuova democrazia sovranazionale europea deve fondarsi necessariamente sugli stessi principi costituzionali che hanno ispirato le democrazie parlamentari nazionali?

Nella sua sentenza del 30 Giugno 2009, la Corte costituzionale tedesca – la più scrupolosa nella difesa dei principi democratici - ha cercato senza successo di dare una risposta univoca a questa domanda : da un lato ha riconosciuto (si veda il paragrafo 227 della sentenza) che la democrazia sovranazionale europea non può fondarsi necessariamente sugli stessi principi della democrazia nazionale, dall'altro contraddice questa affermazione quando ritiene che il Parlamento europeo non rispetti nella sua composizione il principio “one man, one vote” proprio degli Stati nazionali (vedere i par. 285-286 della sentenza).

2. PRINCIPALI ANOMALIE DELLA GOVERNANCE EUROPEA NEI TRATTATI DOPO IL TRATTATO DI LISBONA.

Va certamente riconosciuto che il Trattato di Lisbona ha introdotto una serie di miglioramenti nel funzionamento della governance europea. Basti pensare all'aumento dei poteri legislativi e di bilancio del Parlamento europeo, al legame introdotto tra la scelta del Presidente della Commissione europea e i risultati delle elezioni europee, al rafforzamento sia pure limitato del ruolo dei Parlamenti nazionali, alla soppressione dell'anomalia che permetteva alla Commissione

¹ In A. GLENCROSS and A. TRECHSEL, ed., *EU Federalism and Constitutionalism. The legacy of Altiero Spinelli*, Lanham, Lexington Books, 2010, pp. 11-34.

² P.C. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché?*, Bologna, Saggi Il Mulino, 2010.

³ F. SCHARPF, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 18 s.

europea di modificare il contenuto di una legge europea senza l'accordo del legislatore europeo.

Due progressi ulteriori sul piano democratico introdotti dal trattato di Lisbona sono stati il riconoscimento della democrazia partecipativa con il diritto di iniziativa legislativa, sia pure indiretto, da parte di un milione di cittadini europei nonché il carattere vincolante per i tribunali della Carta dei diritti fondamentali che pone dei limiti all'azione legislativa europea. Tuttavia, tali elementi di maggiore "democraticità" dell'Unione europea non hanno eliminato le anomalie principali della governance europea presenti nei Trattati e nella pratica istituzionale:

1. La Commissione europea continua a godere del diritto quasi-esclusivo d'iniziativa legislativa (esteso nel frattempo alla cooperazione giudiziaria e di polizia, mentre gli Stati membri hanno perso parallelamente il loro diritto d'iniziativa individuale preesistente) con il solo obbligo complementare di fornire una motivazione nei casi in cui rifiuti di dare seguito alle richieste di proposte legislative emananti dal Parlamento europeo o dal Consiglio europeo dei Ministri. (Beninteso, questa affermazione si riferisce al diritto formale d'iniziativa di cui dispone la Commissione e non tiene conto del fatto che tale diritto è stato sostanzialmente eroso nei fatti dal ruolo crescente assunto dal Consiglio europeo e dalla pratica della Commissione di dare un seguito positivo al 95% delle richieste legislative ricevute dagli Stati membri, dalle altre Istituzioni e dai gruppi di pressione).

2. Il Parlamento europeo, malgrado l'aumento dei suoi poteri sancito dal Trattato di Lisbona e rafforzato nella pratica attraverso gli accordi istituzionali conclusi con la Commissione europea, non è riuscito ancora a imporsi come un'Istituzione realmente rappresentativa dei cittadini europei. Questo non è dovuto tanto alla scarsa partecipazione elettorale alle elezioni europee (chi contesterebbe la rappresentatività della Camera dei Comuni o del Parlamento olandese solo in base ad una partecipazione elettorale inferiore al 50%?) quanto alla procedura elettorale europea, all'assenza di veri e propri partiti politici europei nonché all'impossibilità per il cittadino europeo di influenzare direttamente la nomina di un governo europeo e la scelta di un programma di legislatura.

Le elezioni europee sono in realtà elezioni nazionali basate su liste di candidati nazionali e non transnazionali, scelti da gruppi politici che non presentano veri e propri programmi alternativi ma solo manifesti alquanto vaghi e fortemente simili tra di loro (almeno per i tre principali gruppi politici) e che non sono ancora riusciti a proporre dei propri candidati alla carica di Presidente della Commissione europea (malgrado il Trattato di Lisbona avesse già autorizzato in pratica tale scelta).

Questa situazione è dovuta al fatto che il Parlamento europeo è obbligato ad inserirsi in un processo continuo di negoziati e di compromessi, in una sorta di "grande coalizione" che impedisce ai candidati alle elezioni europee di fare delle promesse elettorali precise come lo fanno i partiti politici nelle elezioni nazionali. Questo vale anche per il lavoro legislativo in seno al Parlamento europeo poiché quest'ultimo può esercitare un'influenza decisiva nei riguardi del Consiglio dei Ministri solo quando riunisce una maggioranza assoluta su un testo specifico di un progetto di legge europea (si veda per esempio l'accordo tra popolari e socialisti sulla direttiva detta Bolkestein o sul regolamento REACH relativo ai prodotti chimici). Detto altrimenti, la cultura politica del Parlamento europeo è largamente consensuale, il che rende molto difficile al cittadino europeo scegliere il partito da votare alle elezioni europee sapendo che la sua scelta non avrà una grande influenza né sulla nomina del Presidente della Commissione europea né sul contenuto delle leggi europee. Inoltre, il carattere vago e non chiaramente alternativo dei manifesti pubblicati dai partiti politici europei al momento delle elezioni europee si spiega, da un lato, con il largo spettro di opinioni politiche che esistono all'interno dei gruppi politici e, dall'altro, con l'impossibilità dei candidati ad impegnarsi a realizzare, una volta eletti, un programma politico o legislativo specifico.

A questi elementi si aggiunge l'inesistenza di un rapporto diretto tra la scelta elettorale del cittadino europeo e l'investitura di un governo europeo che ottenesse la fiducia da parte di una maggioranza politica in seno al Parlamento europeo. Questa situazione di fatto potrebbe essere modificata da una decisione dei principali gruppi politici al PE di presentare un loro candidato alternativo alla Presidenza della Commissione europea.

Anche se tale decisione non risolverebbe il problema dell'assenza di un vero e proprio governo europeo responsabile di un programma di legislatura di fronte al Parlamento, essa permetterebbe tuttavia di introdurre un legame politico diretto tra il voto del cittadino europeo e la scelta del Presidente della Commissione europea. Secondo alcuni analisti della governance europea, tale procedura permetterebbe di rafforzare la legittimità democratica dell'Unione europea e di costituire un elemento fondatore per la formazione di un "demos" europeo⁴.

3. Il terzo elemento anomalo della governance europea é costituito dal ruolo sempre più importante esercitato dal Consiglio europeo. Mentre inizialmente le riunioni semestrali o trimestrali dei Capi di Stato o di governo si limitavano a dare impulsi alle altre Istituzioni dell'Unione o a decidere alcuni orientamenti politici generali, adesso il Consiglio europeo si è attribuito il ruolo di gestore permanente dell'Unione economica e monetaria (basti ricordare che dall'inizio della crisi economica e dei debiti sovrani, il Consiglio europeo ha tenuto ben 28 riunioni formali o informali con una frequenza quasi mensile).

Prima di analizzare l'evoluzione recente del ruolo del Consiglio europeo, va ricordato che già l'intensa attività legislativa del Consiglio dei Ministri, composto dagli esecutivi degli Stati membri, è stata criticata in quanto foriera di una "perversione" della democrazia (l'espressione è di Joseph Weiler ma è stata ripresa da altri analisti) intesa sia come supremazia dell'esecutivo sul legislativo nella produzione normativa che come possibilità per gli esecutivi nazionali di prendere decisioni poco trasparenti sfuggendo così al controllo degli elettorati nazionali⁵.

Altri commentatori hanno osservato che "i poteri perduti in sede nazionali dalle istituzioni rappresentative vengono poi acquisiti in sede comunitaria da istituzioni non rappresentative o da...efficienti tecnostutture". E, anticipando quanto diremo sull'evoluzione del Consiglio europeo, "se il centro politico del sistema europeo si individua nell'organo intergovernativo,...l'integrazione europea rischia di passare attraverso scelte intergovernative che, per il solo fatto di essere compiute in sede comunitaria, sono prive dei controlli politici e costituzionali cui sono sottoposte nell'ordinamento nazionale"⁶.

Questa analisi si attaglia pienamente alle recenti decisioni del Consiglio europeo in materia di governance economica della zona euro.

L'insufficienza se non l'assenza di competenze dell'Unione nel campo delle politiche economiche dei singoli Stati (soggette ad un coordinamento europeo giuridicamente poco vincolante : si ricordi la violazione del Patto di stabilità nel 2003 da parte del tandem franco-tedesco rimasto non sanzionato), coniugate con la necessità di mettere in opera meccanismi di assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà ha prodotto quella che un analista ha definito "il più pesante intervento (dell'Unione europea) nelle responsabilità nazionali dotato della minore legittimità"⁷.

La decisione del Consiglio europeo in data 8 Giugno 2010 che impone alla Grecia di ridurre le pensioni, i giorni festivi e le allocazioni sociali, il numero degli impiegati pubblici nonché l'adozione di nuove leggi in materia salariale (allorché il Trattato non riconosce alcuna competenza all'Unione in materia di armonizzazione dei salari) è intervenuta come altre in questioni di politica economica e sociale di competenza dei Parlamenti nazionali. Queste decisioni hanno avuto per conseguenza che i capi di governo di alcuni paesi membri hanno dovuto, sotto la minaccia di sanzioni, ricercare ex-post delle maggioranze nei loro Parlamenti nazionali per mettere in opera ciò che avevano concordato con i loro colleghi a Bruxelles. Questa specie di "federalismo esecutivo" -

⁴ AA.VV., *La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen*, in *Etudes et Recherches Notre Europe*, n. 70, 2009, http://www.notre-europe.eu/media/Etud70-Democratie-fr_01.pdf

⁵ A. Moravcsik, *Why the European Community strengthens the State*, 1994, <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/strengthen.pdf>.

⁶ F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1996, p. 55.

⁷ R. BIEBER, *On lacunae of legitimacy and the contradictions of financial crisis management in the European Union*, in *EUI Law Working Papers*, n. 16, 2011, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19696/LAW_2011_16_Bieber.pdf.

nota Jurgen Habermas – di un Consiglio europeo auto investitosi di autorità sarebbe il modello di un esercizio post-democratico del potere⁸.

Una critica analoga può essere mossa nei riguardi della famosa lettera della Banca Centrale europea del 5 Agosto 2011 in cui la BCE chiede al governo italiano di adottare specifiche e incisive riforme economiche, quali la riforma del sistema pensionistico e quella del mercato del lavoro. Tali richieste da parte della BCE vanno certamente al di là dei compiti fissati dai Trattati, che riguardano essenzialmente “la gestione della politica monetaria dell'Unione” (art. 282 del TFUE). E' difficile contestare che la decisione del Consiglio nei riguardi della Grecia come la lettera della BCE al governo italiano creino dei “precedenti” per la governance economica dell'Unione poiché implicano una competenza di quest'ultima ad imporre precisi obblighi di politica economica in materie di competenza esclusiva degli Stati membri (nello stesso senso, si veda l'intervento di Roland Bieber del 30/09/2011 all'IUE sulle “lacune di legittimità nella gestione della crisi finanziaria dell'Unione europea”⁹. Da un punto di vista di democrazia sostanziale, va anche notato che le decisioni o raccomandazioni del Consiglio in materia di politica economica non implicano nessun intervento degli organi parlamentari (né del Parlamento europeo, né dei Parlamenti nazionali) che sono soltanto informati ex-post del contenuto delle misure (tale lacuna è tuttavia imputabile alle disposizioni del Trattato di Lisbona).

Non possiamo non concordare con chi ritiene che tali interventi dei capi di Stato, del Consiglio o della BCE in materie di prevalente responsabilità nazionale provocano legittimi dubbi e preoccupazioni nell'opinione pubblica e nelle forze politiche nazionali nei riguardi dell'Unione europea. Jurgen Habermas parla esplicitamente di “accordi presi senza alcuna trasparenza e privi di forma giuridica” che “dovrebbero essere imposti agli esautorati parlamenti nazionali con l'ausilio di minacce di sanzioni e di pressioni varie”¹⁰.

Andrea Manzella si chiede come le democrazie nazionali riescano a conservarsi tali di fronte alle decisioni dei nuovi modi di governance europea¹¹. Alcuni analisti hanno messo in dubbio il rispetto di un principio democratico fondamentale - all'origine del ruolo dei Parlamenti nazionali - quale “no taxation without representation” a proposito sia delle misure di sostegno finanziario quali il Fondo salva-Stati (ESM), sia delle misure di austerità imposte agli Stati beneficiari degli aiuti europei. Va notato che tale critica è avanzata sia dall'ex-membro tedesco della BCE (Otmar Issing) a proposito dei contribuenti tedeschi che dovrebbero finanziare le misure di aiuto finanziario ai paesi in difficoltà che da parte di chi ritiene che siano i cittadini dei paesi meno virtuosi a dover pagare le misure di austerità (soppressione di impieghi pubblici, riduzione dei salari e delle pensioni, ecc..) senza poter partecipare alle decisioni del Consiglio europeo o della BCE. Un politico italiano ha riassunto questo esautoramento della democrazia nazionale nella frase : “se le decisioni di politica economica e sociale vengono prese a Berlino o a Francoforte, allora voglio votare in Germania”. Andrea Manzella aggiunge che il problema tocca oggi la sostenibilità, da parte dei sistemi democratici, di procedure di aggiustamento dei conti pubblici che danneggiano irrimediabilmente le condizioni esistenziali della cittadinanza¹². E' un paradosso che la Corte costituzionale tedesca sia chiamata a pronunciarsi il 12 Settembre sulla costituzionalità, rispetto alla Legge Fondamentale tedesca, del Fondo salva-Stati quando la stessa Corte ha affermato nella già ricordata sentenza del 30 Giugno 2009 che una modifica dei Trattati europei non potrebbe mettere in causa gli elementi fondamentali dello “Stato sociale” tedesco (mentre le decisioni del Consiglio europeo o della BCE rischiano di mettere in causa elementi dello Stato sociale considerati altrettanto importanti per altri Stati membri).

⁸ J. HABERMAS, *Questa Europa é in crisi*, Bari-Roma, Laterza, 2012.

⁹ BIEBER, *On lacunae* cit., punto 7.

¹⁰ J. HABERMAS, *Questa Europa* cit., p. 81.

¹¹ A. MANZELLA, *Una democrazia porosa salverà l'Europa*, in *La Repubblica*, 18-5-12.

¹² *Ibidem*.

I limiti del presente intervento non consentono di approfondire altri aspetti dell'anomalia democratica dell'attuale governance economica europea. Va tuttavia ricordato che, se è vero che i nuovi Trattati relativi alla disciplina finanziaria (Fiscal Compact) e al Fondo salva-Stati (ESM) sono ratificati dai Parlamenti nazionali, il legame di condizionalità esistente tra i due testi (solo gli Stati che avranno ratificato il Fiscal Compact potranno usufruire del Fondo salva-Stati) presenta un condizionamento non dissimile da quello che esisteva per i lavoratori della FIAT al momento del referendum sul nuovo contratto di lavoro: essi potevano benissimo votare contro la conclusione del contratto ma correvano il rischio che la FIAT decidesse di rinunciare ai suoi investimenti in Italia. I parlamenti dei paesi in difficoltà come anche gli elettori irlandesi hanno subito un condizionamento analogo. Infine, va ricordato come il Primo Ministro Papandreu abbia dovuto rinunciare alla tenuta di un referendum sulle condizioni imposte alla Grecia per beneficiare degli aiuti europei.

Questa analisi, anche se incompleta, ci porta a interrogarci sulle soluzioni possibili per rimediare all'anomalia dell'attuale governance europea. Quest'ultima, anche se migliorata dal Trattato di Lisbona, rimane scarsamente comprensibile per i cittadini europei e presenta elementi difficilmente compatibili con i principi democratici. Se i governi nazionali continuassero a prendere decisioni che rischiano di mettere in causa alcuni elementi importanti dello Stato sociale senza la partecipazione democratica dei cittadini e dei loro rappresentanti, questo potrebbe provocare una reazione di rigetto (già apparsa in alcuni Stati europei) contro lo stesso progetto europeo.

3. POSSIBILI SOLUZIONI

Le soluzioni possibili non sono molto numerose; per brevità, ricorderemo le due principali che presentano alcune varianti.

1. La creazione progressiva di un'Unione politica europea composta dagli Stati che dispongono della moneta unica o che vi aderiranno nei prossimi anni.

Un numero sempre crescente di leaders politici, di economisti e di analisti dell'integrazione europea ritengono che l'Unione economica e monetaria non potrà sopravvivere a lungo se non si porranno rapidamente le basi per realizzare progressivamente una vera Unione politica europea (almeno tra gli Stati partecipanti alla zona Euro). Tale percezione sembra essere condivisa con maggiore o minore entusiasmo anche dagli attuali capi di Stato che hanno incaricato a fine Giugno un quartetto di Presidenti (Van Rompuy, Barroso, Draghi e Juncker) di presentare a Ottobre un rapporto preliminare e a Dicembre un rapporto definitivo sulle misure da prendere per rafforzare l'UEM e realizzare un'Unione bancaria, un'Unione di bilancio e, in finis, un'Unione politica europea. Mentre un'Unione bancaria e, al limite, un'Unione di bilancio potrebbero essere create senza modificare gli attuali Trattati, un'Unione politica necessiterà certamente la conclusione di un nuovo Trattato che modifichi il Trattato di Lisbona.

L'esperienza dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona potrebbe far pensare che occorranza molti anni per concludere un nuovo Trattato, allorché l'esperienza dei Trattati di Roma e dell' Atto unico aveva dimostrato che è possibile concludere nuovi Trattati in un lasso di tempo limitato (è vero tuttavia che il numero di Stati era più limitato e che tutte le ratifiche erano intervenute per via parlamentare e non referendaria). Tuttavia il problema principale è legato al metodo di elaborazione di un nuovo Trattato/Constituzione che istituisca una vera e propria Unione politica europea (di natura federale per una corrente d'opinione che va al di là dei soli movimenti federalisti). La scelta del metodo tradizionale intergovernativo (Conferenza intergovernativa preceduta da una Convenzione e seguita da 28 ratifiche nazionali per via parlamentare o referendaria) non solo occuperebbe i prossimi tre o quattro anni, ma si arenerebbe di fronte alle mancate ratifiche di alcuni Stati (a cominciare dal Regno Unito). Peraltro, i suoi risultati non sarebbero probabilmente coerenti con i principi di legittimità democratica già ricordati e attualmente mancanti. Per queste ragioni, una corrente di opinione sempre più vasta chiede che l'Unione politica europea sia varata da un'Assemblea costituente eletta ad hoc dai cittadini europei secondo criteri di rappresentanza proporzionale (si veda ad esempio il recente articolo di Bersani sull'Unità). Una maggioranza di

federalisti e di leaders politici ritengono che spetti al Parlamento europeo, in quanto unica espressione democratica dei cittadini europei, di elaborare un progetto di nuovo Trattato da sottoporre successivamente ad un referendum “consultivo” dei cittadini europei sulla base del criterio della doppia maggioranza, semplice o qualificata, degli stessi cittadini e degli Stati partecipanti. Il carattere consultivo di tale referendum europeo sarebbe reso necessario dal fatto che in alcuni Stati europei (Germania, Italia e Belgio in particolare) un referendum vincolante sul testo di un Trattato è vietato dalla Costituzione. Naturalmente il risultato di tale referendum, anche se consultivo, sarebbe difficilmente contraddetto dai Parlamenti nazionali chiamati a ratificare il nuovo Trattato istitutivo dell'Unione politica europea. Tuttavia, ci sembra politicamente difficile affidare al presente Parlamento europeo, eletto nelle condizioni precedentemente ricordate e ormai prossimo alla fine legislatura, tale compito di natura costituente. Si potrebbe invece affidare un mandato costituente al nuovo Parlamento europeo che sarà eletto nel Giugno 2014 e fare di tale mandato il tema centrale - per una volta realmente europeo - della campagna elettorale.

Questo scenario è tuttavia ben lontano dall'essere acquisito: se escludiamo l'ipotesi che l'attuale Parlamento europeo si investa autonomamente di un mandato costituente e/o elabori spontaneamente un progetto di nuovo Trattato, ci sembra difficile che i capi di Stato o di governo decidano al Consiglio europeo di Dicembre di compiere immediatamente il salto verso un'Unione europea di tipo federale. Se il Presidente Napolitano ha appena affermato che l'Unione politica europea non è più un tabù, le dichiarazioni di altri leader politici o personalità europei (a partire da Mario Draghi fino ai presidenti del Consiglio europeo e del Parlamento europeo) secondo cui “non sono necessari gli Stati Uniti d'Europa” per difendere l'Euro e rafforzare l'Unione economica e monetaria oppure “non è il momento della scelta federale”, lasciano pensare che le decisioni del Consiglio europeo di Dicembre saranno improntate (salvo nuova crisi della moneta unica) alla politica dei piccoli passi. In tale caso, non ci sarebbe una nuova legittimazione democratica della governance europea tramite la creazione a scadenza ravvicinata di un'entità federale europea.

2) Introduzione di nuovi meccanismi di legittimità democratica senza modifica dei Trattati.

In un suo recente articolo, Alberto Majocchi ricorda che la creazione di un Tesoro europeo, come del resto quella di un'Unione fiscale, deve essere soggetta al controllo democratico del Parlamento e agire nel quadro di un governo che sia rappresentativo della volontà popolare, conformemente al principio “No taxation without representation”¹³. Quindi, la decisione di procedere alla creazione di un'Unione fiscale, con un Tesoro e una finanza federale, dovrebbe essere accompagnata da una contestuale decisione che fissi la data per l'avvio di una Federazione europea.

Se tale decisione non fosse presa, occorrerebbe comunque introdurre nuovi meccanismi di legittimazione democratica nella governance europea poiché l'Unione, come scrive Sergio Fabbrini sul “Sole 24 Ore”, sta diventando un mostro istituzionale privo della necessaria legittimazione. “Non possono essere i leader eletti in alcuni Stati membri a prendere decisioni che avranno un impatto sulla vita dei cittadini di tutti gli altri Stati”¹⁴.

A conclusioni analoghe arrivano sia Barbara Spinelli nel suo recente articolo “Minimalisti d'Europa” (La Repubblica del 5 Settembre) che Andrea Manzella nel suo articolo “Una democrazia porosa salverà l'Europa (La Repubblica del 18 Maggio 2012). Questa analisi, ormai condivisa da numerosi commentatori, ha trovato un altro autorevole supporto nel Presidente Napolitano nel suo recentissimo discorso a Venezia: “La necessità di delegare funzioni sempre più significative... alle Istituzioni dell'Unione si è fatta cogente e ineludibile: il vero problema è quello della democraticità del processo di formazione delle decisioni dell'Unione”.

Lo stesso Andrea Manzella identifica, in un altro recente articolo,¹⁵ tre misure da adottare senza modifica dei Trattati al fine di rafforzare la legittimazione democratica della *governance* europea.

¹³ A. MAJOCCHI, *Dal Fiscal Compact all'Unione fiscale*, Convegno di Torino del 4 Maggio 2012, in *Quaderni IAI*, 2012, http://www.iai.it/pdf/Quaderni/iaiq_05.pdf.

¹⁴ S. FABBRINI, *Berlino-Parigi, attenti a quei due*, in *Il Sole 24 Ore*, 4-9-12.

¹⁵ A. MANZELLA, *La nuova idea di Unione politica europea*, in *La Repubblica*, 1°-10-12.

a) L'adozione di una procedura elettorale uniforme per le elezioni del PE che consenta lo scambio di candidature e la presentazione di capolista unici tra Paese e Paese da parte dei grandi partiti europei. A questa proposta – ricordata anche dal Presidente Napolitano nel suo discorso appena citato - si potrebbe aggiungere quella già ricordata secondo cui i principali partiti politici europei dovrebbero presentare loro candidati alla carica di Presidente della Commissione europea in modo da creare una “posta in palio” per la scelta dei cittadini europei. Tuttavia queste misure, indubbiamente utili per “europeanizzare” le elezioni del PE e rafforzarne la legittimità democratica, non risolvono il problema della creazione di un governo europeo responsabile di fronte ai rappresentanti dei cittadini europei.

b) I governi, con una dichiarazione comune pre-elettorale, potrebbero impegnarsi a nominare anche come Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione europea eletto dalla maggioranza del Parlamento europeo. Questa “unione personale” dei due Presidenti, compatibile con i Trattati e già evocata in seno alla Convenzione europea nel 2003, avrebbe il merito di rafforzare il ramo europeo dell'Esecutivo nei confronti dello stesso Consiglio europeo. Tuttavia, anche questa misura potrebbe avere effetti limitati sul piano della legittimità democratica se i 27/28 capi di Stato e di governo considerassero il nuovo Presidente dell'Unione come un semplice mandatario incaricato di elaborare i rapporti e di eseguire i mandati decisi nelle loro riunioni quasi mensili (del resto, già oggi Van Rompuy e Barroso elaborano insieme i rapporti sulla governance economica e sul rafforzamento dell'UEM affidati loro dai capi di Stato).

c) I Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo potrebbero dichiarare di voler lavorare insieme mediante “conferenze” o “convenzioni” euronazionali sulle grandi questioni dell'Unione europea in modo da rivalutare il loro ruolo nei riguardi degli elettori e da rafforzare il controllo democratico sulle decisioni europee. Questa misura sarebbe conforme al disposto del regolamento 1176/2011 dell'UE secondo cui il rafforzamento della governance economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva implicazione del PE e dei Parlamenti nazionali. Anche l'art.13 del Fiscal Compact prevede l'organizzazione di conferenze congiunte di rappresentanti del PE e dei Parlamenti nazionali al fine di discutere le politiche di bilancio. Tuttavia, anche questa misura avrebbe effetti limitati a meno che il Consiglio europeo non accettasse di sottoporre i suoi orientamenti, prima che questi ultimi diventino operativi, al vaglio ostativo di una riunione interparlamentare congiunta (secondo il modello del “Congresso europeo” proposto nel 2002 dal Presidente della Convenzione europea ma non accettato da quest'ultima). Se però tale riunione avesse un potere di “veto” nei riguardi delle decisioni del Consiglio europeo, questa procedura esigerebbe una modifica dei Trattati. Se invece i capi di governo potessero mettere in atto le loro decisioni malgrado il parere contrario della riunione interparlamentare, questa procedura non risolverebbe il nodo della legittimità democratica.

Questa breve analisi dei rapporti tra governance europea e democrazia porta alla conclusione che non sembra possibile riconciliare il funzionamento istituzionale dell'Unione con i principi della democrazia rappresentativa se non attraverso una modifica degli attuali Trattati e la costituzione di un'entità federale europea (non necessariamente sul modello presidenziale degli Stati Uniti). A questo riguardo, non va dimenticato il monito lanciato nel 1948 da Luigi Einaudi e ricordato da Barbara Spinelli nell'articolo già citato: “Oggi che tanti uomini volenterosi si adoperano a promuovere la fondazione degli Stati Uniti d'Europa, uopo è ripeter il monito di trent'anni fa. Non facciamo opera vana e dannosa contentandoci di una semplice unione di Stati sovrani! Meglio sarebbe non farne nulla, poiché l'unione di Stati sovrani cadrebbe presto nell'impotenza...”.

Paolo Ponzano

-Un nuovo metodo dell'Unione?

-Democrazia e governante europea

Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo*
2013 / n. 1

ISSN 2038-0461

URL: http://fermi.univr.it/europa/rivista_cde_verona.htm

Paolo Ponzano: Senior Fellow presso l'Istituto Universitario Europeo; Professore di Governance europea presso l'Università di Firenze e il Collegio europeo di Parma; Professore di Diritto europeo presso l'Università LUMSA di Roma.

La rivista online “Papers di diritto europeo” raccoglie contributi sui temi dell'integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Saranno accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su http://fermi.univr.it/europa/rivista_cde_verona.htm

Direzione scientifica:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Comitato scientifico:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Prof.ssa Laura Calafà, laura.calafa@univr.it

Prof. Franco Ferrari, franco.ferrari@univr.it

Prof. Matteo Ortino, matteo.ortino@univr.it

Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Responsabile tecnico:

Dott. Angelo Mazzotta, angelo.mazzotta@univr.it

Editore

Centro di documentazione europea dell'Università degli Studi di Verona

Dipartimento Studi giuridici

Via Carlo Montanari, 9

37121 – Verona (Vr)

Tel. +39.045.8028847

Fax. +39.045.8028846

cde@ateneo.univr.it

<http://fermi.univr.it/europa/>