



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **BREVI CONSIDERAZIONI SULLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA IN EUROPA**

di Claudio De Fiore\*

I saggi di Giuseppe Guarino e di Dieter Grimm, pur a partire da argomentazioni giuridiche e sensibilità culturali alquanto differenti, svelano un focus comune: la questione democratica europea dopo il Trattato di Lisbona. Questione dalla cui risoluzione dipenderebbero – secondo entrambi questi autori - gli sviluppi e lo stesso esito del processo di integrazione europea.

Per Guarino, infatti, con “il regolamento 1466 e successivi si sarebbe posto fine al sistema democratico”: «[un esito] tanto più sorprendente qualora si consideri che è avvenuto senza violenza, in silenzio, senza che nessun si sia reso conto di quello che stava accadendo». Ciò a cui, in altre parole, avremmo assistito in questi anni è la definitiva rottura della dimensione democratica in Europa: il concetto di democrazia allude, secondo Guarino, innanzitutto alla libera determinazione di una “politica economica autonoma” da parte di un Parlamento eletto direttamente dai cittadini. Ma il Parlamento europeo è sprovvisto di questo potere e anche a livello nazionale “il governo non ha il potere essenziale di decidere la sua politica economica”. È da qui che prende le mosse la sua riflessione sulla *instaurazione de facto del nuovo regime* e su ciò che egli stesso non ha esitato a definire il *coup d'Etat*: «il regolamento 1466 – scrive Guarino – ha soppresso in un sol colpo, e alle spalle di tutti, tutti i poteri necessari per adottare e attuare la politica economica nazionale».

Tra processo di integrazione e democrazia si sarebbe pertanto determinato una sorta di corto circuito che rischierebbe oggi di far naufragare la costruzione dell'Europa unita. A rivelarlo è anche Dieter Grimm, per il quale a partire per lo meno dal Trattato di Maastricht, “le istanze politiche e democraticamente legittimate degli Stati membri e dell'UE si trovavano fuori gioco. Fin dove c'erano i Trattati, i meccanismi democratici non erano in grado di intervenire”.

---

\* Professore straordinario di diritto costituzionale presso la Seconda Università di Napoli.

Una diagnosi spietata, ma per molti aspetti condivisibile. Per l'Europa è giunto, pertanto, il momento di decidere se continuare ad essere uno stantio luogo di intesa politica e *normativa* (fra *élites*, poteri economici, *lobbies* finanziarie, governi) oppure se voltare pagina, provando a rilanciare su basi democratiche il processo di integrazione. Un percorso certamente arduo e del quale, a tutt'oggi, non se ne intravedono neppure le premesse, ma tuttavia possibile. Ma ad una sola condizione: che l'Europa non continui più a diffidare del *demos*, della sovranità, della democrazia.

Per fondare democraticamente l'ordinamento europeo non basta quindi dedicarsi a qualche sofisticata operazione di *maquillage* "istituzionale" nell'illusione di riuscire, in tal modo, a lenire, la condizione *deficitaria* della democrazia nell'Ue. Anzi (per quanto ciò possa apparire paradossale) l'Europa dovrebbe muoversi in direzione esattamente opposta, destrutturando quello che è stato, fino a oggi, l'ordine del discorso sulla democrazia con tutte le sue annesse e incalzanti banalizzazioni.

Per fondare democraticamente l'Europa bisognerebbe – per essere più precisi – affrancarsi una volta per tutte dalle ridondanti litanie sul "deficit democratico". E ciò non perché – com'è evidente – di democrazia oggi in Europa ve n'è fin troppa. Ma semmai – esattamente all'opposto – perché vi è troppo poca. Talmente poca che parlare di deficit (e quindi di mera "insufficienza") in un siffatto contesto rischia di rivelarsi, più che riduttivo, fuorviante.

La questione democratica non può continuare a essere recepita in Europa come una leziosa *dependance* del processo di parlamentarizzazione dell'Unione (e in quanto tale spontaneamente risolvibile attribuendo più controlli alle assemblee nazionali, più competenze al Parlamento europeo, più trasparenza). Non di questo si tratta: «anche se la previsione si rivelasse corretta, non tutti i problemi sarebbero comunque superati... I parlamenti eletti – rileva correttamente Dieter Grimm – possono assolvere la loro funzione democratica soltanto se radicati nelle società che rappresentano, accogliendo le rispettive opinioni, gli interessi, i bisogni e facendoli valere nell'ambito del processo decisionale politico tra un'elezione e l'altra. Se questo accada o meno, non dipende tanto dalle competenze, quanto dall'incardinamento del Parlamento in un vivace dibattito pubblico, impensabile peraltro senza adeguati mezzi di comunicazione. L'UE è alquanto distante da tutto questo».

Sono queste le contraddizioni con le quali il processo di integrazione è oggi chiamato necessariamente a confrontarsi: "difatti – continua Grimm – dobbiamo considerare che le cause del deficit democratico europeo stanno non tanto nei presupposti istituzionali, quanto in quelli sociali della democrazia, sui quali però le riforme previste non incidono affatto. Il Parlamento avrebbe maggiori competenze, ma resterebbe distante come prima dalle sue basi nella società". Né tanto meno potrebbe dirsi risolta la questione democratica.

D'altronde se – quantomeno sul piano concettuale – siamo ancora disposti ad ammettere che il significato della parola *democrazia* non possa che essere desunto per via etimologica (*demos-kratos*: governo del popolo). Se pensiamo che "ogni potere risiede nel popolo e conseguentemente da questo deriva" (Sect. 1 del *Virginia Bill of Rights* del 1776). E, soprattutto, se ancora oggi siamo propensi a ritenere che il principio democratico non possa

in alcun modo prescindere dall'esistenza di una "legge ... espressione della volontà generale" a cui tutti "i cittadini hanno diritto di concorrere personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione" (art. 7 della *Dichiarazione dei diritti* del 1789), dovremmo allora coerentemente concludere che l'Unione europea non è una democrazia.

E a nulla vale trincerarsi dietro le colorite definizioni contenute nei Trattati che ancora oggi si ostinano a considerare l'Europa una "*democrazia rappresentativa*" (art. 10.1 TUE). L'impianto istituzionale che fa da corollario a tale enunciato normativo non solo non smentisce l'opzione antidemocratica adottata dall'Unione europea, ma rischia di rafforzarla ulteriormente introducendo, di fatto, una sostanziale ratifica dello *status quo*. Uno *status* nel quale il ruolo della rappresentanza politica continua ad essere carente e per molti aspetti marginale. Basti solo pensare che, ancora oggi, l'Unione non dispone di leggi in senso proprio; che il Parlamento è sprovvisto di un effettivo potere di indirizzo politico; e che, finanche, il Consiglio, l'organo egemone dell'Unione, continua a non godere di alcuna legittimazione politica diretta.

Per ciò che concerne l'annoso tentativo di configurare il Parlamento europeo come la sede naturale della rappresentanza democratica è però possibile registrare oggi una novità *testuale* alquanto significativa: il Trattato di Lisbona, innovando la formulazione dell'art. 189 del Trattato CE (che definiva i componenti del Parlamento i "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità") stabilisce oggi a chiare lettere che "il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione" (art. 14.2 TUE). Una innovazione, questa, certamente significativa sul piano formale, ma non tale da prefigurare – direbbe Grimm – l'emersione di un vero e proprio *demos* europeo.

A tale riguardo mi sia consentito procedere a tre brevi riflessioni:

a) Ciò che è fino a oggi mancato all'Europa non è tanto un popolo europeo *tout court* (semmai siano mai esistiti nella storia dei popoli *tout court*), ma più precisamente i soggetti politici *popolari*: in Europa non esistono i partiti *europei*, alquanto ridotta la presenza dei movimenti politici *europei*, né tanto meno esiste una sfera pubblica *europea* capace con la sua azione di declinare un nuovo paradigma costituzionale e politico. Le stesse formazioni politiche attualmente presenti nel Parlamento europeo costituiscono mere sigle nominali, del tutto incapaci di radicarsi nella società e di definire le condizioni preliminari per la costruzione di una sfera pubblica europea. Così come del tutto insufficienti appaiono, allo stato attuale, le possibilità di interazione tra cittadini e rappresentanza politica;

b) Il nuovo art. 14 TUE non è stato congruamente "scortato" – così come ci si sarebbe invece atteso – da una opportuna riforma degli assetti politici dell'Unione. Anzi in questi anni non si è neppure proceduto alla istituzione di un nuovo sistema elettorale coerente e uniforme per tutti gli Stati (e quindi in grado di recepire, almeno formalmente, le innovazioni di cui all'art. 14 TUE). Anzi – smentendo se stesso – il medesimo Trattato continua a prevedere che la rappresentanza parlamentare dell'Unione anche in futuro dovrà continuare a essere "garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro" (art. 14.2 TUE). Un'opzione politica destinata a compromettere ulteriormente le ragioni della rappresentanza politica *europea*, per privilegiare, ancora una volta, quelle dell'equilibrio fra gli Stati.

c) Per affermare l'esistenza di una democrazia in Europa non basta limitarsi ad enunciare che "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione" (art. 10.3 TUE), ma bisogna, innanzitutto, provvedere alla costruzione di adeguati canali del consenso politico, alimentando la partecipazione democratica, sostenendo concrete prassi di azione sul piano istituzionale, favorendo l'integrazione sociale. La costruzione della democrazia politica per potersi realizzare ha bisogno di poggiare su una robusta rete di diritti politici. Così fino a oggi non è stato. I trattati europei fino a oggi approvati si sono inutilmente affannati a definire politici dei diritti che politici non sono perché concepiti "normativamente" deboli e in quanto tali in quanto inidonei a "esprimere" politica. Di qui la loro dissoluzione all'interno di una idea virtuale della rappresentanza, priva di poteri effettivi ed estranea ad ogni forma di interazione democratica.

Un'idea della rappresentanza politica intrisa di debolezze e contraddizioni che – a ben vedere – altro non sono che le debolezze e le contraddizioni dell'UE, del suo progetto politico, della sua carente legittimazione democratica. E a nulla vale brandire i *sovereign powers*, ostentare l'acquisita personalità giuridica dell'UE (art. 47 TUE) o anche trincerarsi dietro nuove le *leadership*. Non di questo si tratta.

Eppure dovrebbe essere a tutti evidente che l'Unione, per affermare il suo ruolo nello scenario globale, ha una sola strada a disposizione: ripartire dalla rappresentanza democratica. Senza un'autentica e radicale conversione della rappresentanza parlamentare sul terreno della decisione democratica tutta l'Europa rischia di essere inghiottita nelle spirali speculative dei mercati finanziari e nelle contraddizioni di una globalizzazione sempre più sfrenata.

Ecco allora che la questione democratica torna ad affiorare anche come questione strategica dell'Unione europea. Ma per superare tale impasse è però necessario non solo che il Parlamento venga direttamente eletto dai cittadini dell'Unione (così come è fino a oggi avvenuto), ma soprattutto che sia esso ad assumere le decisioni politiche fondamentali e a esprimere l'indirizzo politico. Solo così sarà possibile rideclinare in modo nuovo le istanze di partecipazione, le modalità di organizzazione del consenso e dell'agire politico. Perché nessuna stabile e coerente "integrazione normativa dei cittadini" (habermasianamente intesa) sarà mai possibile se essa non sarà dapprima adeguatamente supportata da una matura condivisione del vivere democratico e dei suoi sbocchi decisionali.

La sottrazione di spazi sempre più rilevanti, nella costruzione dell'unità europea, alla decisione politica rischia di minare, giorno dopo giorno, la credibilità del progetto dell'UE. Non è un caso che ogni qual volta i cittadini europei sono stati, in questi anni, chiamati a pronunciarsi in via referendaria sulle tappe (più o meno) salienti del processo di integrazione o a esprimere il proprio voto per il Parlamento europeo alquanto elevato è sempre stato (e le ultime consultazioni lo hanno ampiamente dimostrato) il grado di sfiducia, indifferenza, avversione da essi manifestato. Né avrebbe potuto essere diversamente a fronte di un modello istituzionale costruito su meccanismi di selezione chiusi, afoni e il cui accesso risulta, ancora oggi, sistematicamente impedito dall'azione pervasiva dei grandi poteri economici, delle *lobbies*, delle tecnocrazie.