



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

NOTE CRITICHE SUL ‘TEOREMA DELL’IMPOSSIBILITÀ DI UN’UE PIENAMENTE DEMOCRATICA’. UN BREVE COMMENTO AL SAGGIO DI DIETER GRIMM

di Giorgio C. S. Giraudi *

SOMMARIO: 1. La proposta di Grimm. – 2. Riflessioni attorno alla tesi della mancanza a livello comunitario dei “presupposti sociali” della democrazia. – 3. Conclusioni.

1. La proposta di Grimm.

E' pensabile una democrazia europea realmente rappresentativa dopo l'ennesimo fallimento rappresentato dalle ultime elezioni europee? Un aumento delle competenze dell'UE rafforzerebbe o indebolirebbe la democrazia in Europa? Attorno a questi interrogativi chiave si sviluppa una parte fondamentale dell'importante riflessione di Dieter Grimm. Riflessione che, occorre dirlo subito, giunge ad un responso decisamente negativo: la democrazia europea non è possibile poiché l'intero sistema manca dei presupposti sociali della democrazia.

Il primo punto chiave del “teorema di Grimm sull'impossibilità democratica dell'UE” è l'affermazione che il Parlamento Europeo non è, e molto probabilmente non sarà mai, sufficientemente rappresentativo della comunità politica europea. L'assoluta improbabilità dell'aumento della capacità rappresentativa del PE è fondata sul rilevare, a livello comunitario, la mancanza dei “presupposti sociali della democrazia”. Non solo, argomenta Grimm, vengono meno i legami tradizionali (famiglia, chiesa, classe sociale e contesto locale) che stabilizzano i legami entro le comunità politiche (nazionali), ma i partiti politici europei, a differenza di quelli nazionali, non sono neppure radicati nella società e determinano così l'interruzione del nesso democratico chiave che esiste tra delega e responsabilità. Questo perché le elezioni europee consistono in una serie di elezioni nazionali più o meno simultanee nelle quali i partiti nazionali giocano un ruolo assolutamente predominante se non proprio esclusivo. Si potrebbe argomentare allora che una riforma del processo elettorale che portasse ad una situazione di competizione per il voto su base europea e non

* Professore Associato di Scienza della politica presso l'UNICAL - Università della Calabria.

nazionale, cioè la formazione di un sistema di partito transnazionale¹, potrebbe ovviare al problema del debole o assente radicamento dei partiti europei e quindi generare il nesso democratico oggi assente. Tuttavia per Grimm questa strada non solo è assolutamente impercorribile a causa della già ricordata assenza, a livello comunitario, dei “presupposti sociali” della democrazia, ma non servirebbe a nulla perché il processo di costituzionalizzazione dei trattati² avrebbe già sottratto stabilmente la gestione delle politiche pubbliche comunitarie al Consiglio dell’UE e al Parlamento per affidarle a due attori a forte tasso di indipendenza quali la Commissione e alla Corte di Giustizia secondo lo schema prevalente dell’ “integrazione negativa”³.

2. Riflessioni attorno alla tesi della mancanza a livello comunitario dei “presupposti sociali” della democrazia.

Dato lo spazio limitato a disposizione svilupperò solo qualche riflessione in tema di possibilità di avere una piena ed effettiva rappresentanza politica nell’UE tralasciando le questioni relative all’organizzazione istituzionale e la proposta finale di Grimm.

Come abbiamo visto delle due tesi chiave di Grimm è quella relativa alla mancanza dei “presupposti sociali” della democrazia e dell’assenza di un radicamento sociale dei partiti europei che rende il PE non rappresentativo della comunità politica di riferimento. Analizziamo quindi questi due elementi per valutare la fondatezza complessiva della “tesi dell’impossibilità democratica dell’UE”.

Cosa intende Dieter Grimm per “presupposti sociali” della democrazia è presto detto. Pur senza nominarla mai è sufficientemente palese che Grimm collega inscindibilmente la presenza dei “presupposti sociali della democrazia” con l’esistenza di una nazione. In questo Grimm rimane fedele alla posizione già espressa a suo tempo relativa alla mancanza di un *demos* europeo sul quale fondare il processo di rappresentanza politica⁴ (Grimm, 1995). Nell’accezione utilizzata da Grimm il rapporto tra comunità politica e ordinamento democratico è sbilanciato a favore della prima. Come è già stato notato Grimm sostiene e utilizza una versione *primordialista* dei concetti di *demos* e comunità politica (nazionale) secondo la quale: «(...) *il Volk antecede cronologicamente, e precede politicamente, lo stato moderno (...)*. *La nazione è semplicemente l’appellativo nuovo, nel contesto della teoria politica modernista e della legge internazionale, del Volk preesistente e lo stato ne è l’espressione politica*»⁵. I processi di identificazione e di mutua solidarietà delle comunità politiche sarebbero quindi basate su elementi culturali (legami tradizionali) e storici (secondo l’idea di un destino comune particolarmente cara all’ideologia nazionalista tedesca) e l’ordine democratico registrerebbe e stabilizzerebbe queste relazioni “primordiali” piuttosto che generare autonomamente legami di riconoscimento e di fiducia reciproca basati sui concetti di cittadinanza e di uguaglianza

¹ AA.VV., *How to Create a Transnational Party System*, EUDO/European Parliament, 2010.

² Valga per tutti J. Weiler, *The Constitution of Europe. “Do New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

³ F. Scharpf, *Governare l’Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell’Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999.

⁴ D. Grimm, *Does Europe Needs a Constitution?*, in *European Law Journal*, n.3, 1995.

⁵ J. Caporaso, *Si può parlare di democrazia per l’Unione Europea?*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.1, 2004, p. 72.

politica. Grimm predilige quindi una idea di comunità politica che rimanda all'*ethnos* e alla disponibilità al sacrificio tipica dei compagni di destino (*Schicksalgenossen*) piuttosto che “all'autocomprensione normativa del moderno stato costituzionale inteso come libera associazione di consociati giuridici (*rechtgenossen*)”⁶. All'idea primordialista e “forte” del *demos/ethnos* si può quindi contrapporre quella di un *demos*/civico cioè una prospettiva politica entro la quale la condivisione di una cultura politica “sottile” basata sull'adesione ai valori costituzionali europei potrebbe essere sufficiente a generare spinte solidaristiche e la legittimazione delle decisioni comuni⁷.

In definitiva non è utile né necessario che il tema del ‘requisiti sociali’ della democrazia debba essere quindi ipostatizzato entro una visione primordialista pre-moderna. Esso può e deve essere affrontato in un'ottica di possibile costruzione di un nazionalismo europeo civico e costituzionale che estenda i legami di riconoscimento e solidarietà oltre i limiti degli stati nazionali europei. Ciò deve avvenire però non a discapito della democrazia. L'estensione dell'area di solidarietà all'ambito europeo non deve assumere le forme della tecnocrazia o dell'*executive federalism*⁸. poiché tali soluzioni istituzionali, nella misura in cui generano vincoli e obblighi a volte gravosi, vengono percepite dai cittadini come elementi che svuotano di senso le democrazie nazionali e generano le condizioni per un ritorno dei nazionalismi in chiave antieuropea. L'unico modo di evitare il ritorno dei nazionalismi è quindi il rafforzamento della rappresentanza politica europea e la capacità rappresentativa del PE e delle altre istituzioni comunitarie. Queste considerazioni ci portano quindi a considerare il secondo elemento della “tesi dell'impossibilità democratica dell'UE” di Grimm, cioè il sistema della rappresentanza politica comunitaria e il debole radicamento sociale dei partiti europei. Rifacendosi al dato relativo alla partecipazione elettorale e all'ampia letteratura esistente in termini di “deficit democratico dell'UE” Grimm sostiene ripetutamente che i partiti europei non hanno un radicamento sociale e quindi interrompono il nesso tra delega e responsabilità.

Per valutare quanto ci sia di reale in questa seconda tesi andrebbe innanzitutto chiarito quello che si deve intendere per “radicamento sociale” dei partiti politici poiché c'è il rischio di utilizzare in maniera critica a livello europeo categorie che hanno ormai uno scarso significato anche a livello nazionale. Infatti se per radicamento sociale dei partiti dobbiamo intendere un legame di fiducia stabile che collega elettori e partito oppure la capacità di mobilitazione del partito nei confronti della società allora dobbiamo prendere atto una volta per tutte che l'era dei partiti di integrazione di massa è finita da tempo anche a livello nazionale. Oggi le categorie politologiche che sembrano meglio cogliere la realtà partitica sono quelle del *cartel party*⁹. e della *democrazia del pubblico*¹⁰.

⁶ J. Habermas, *La costellazione post-nazionale*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 86.

⁷ Pur se con accenti diversi si vedano F. Scharpf, *Economic Integration, Democracy, and the Welfare State*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 1, 1997; J. Habermas, *La costellazione post-nazionale*, (cit.); S. Fabbrini, *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁸ A. Martinelli, *Mal di nazione. Contro la deriva populista*, Milano, Università Bocconi Editore, 2013.

⁹ R. Katz, P. Mair, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, in *Party politics*, vol. 1, n. 1, 1995; R. Katz, P. Mair, *The Cartel Party Thesis: A Restatement*, in *Perspective on Politics*, n. 7.

¹⁰ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010; I. Diamanti, *Democrazia ibrida*, Roma, Laterza, 2014.

Complessivamente queste teorie tratteggiano una realtà politica nazionale nella quale i partiti politici si sono fortemente autonomizzati dalla loro base sociale fino a diventare elementi costitutivi dello stato. Il rapporto con i cittadini avviene quindi in maniera pressoché esclusiva attraverso i mezzi di comunicazione di massa, che permettono una forte personalizzazione del potere trasformando i partiti stessi in comitati elettorali a servizio del leader di turno, secondo una dinamica entro la quale la rappresentanza coincide con lo scambio diretto tra leader e opinione pubblica individualizzata. Il contesto storico più ampio entro il quale tali dinamiche si sviluppano è quello di una *democrazia della sfiducia istituzionale*, cioè una democrazia caratterizzata da un'ampia e diffusa sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche e rappresentative (*in primis* proprio nei confronti dei partiti politici) che è terreno fertile per tendenze leaderistiche, presidenzialiste, populiste e ne-nazionaliste (queste ultime non a caso giocate spesso in chiave prevalentemente antieuropea o antiglobale). Accanto e attorno alla politica partitica si sviluppano contemporaneamente nuovi fenomeni partecipativi alimentati dall'attivismo civico e favoriti dalle nuove tecnologie secondo uno schema complessivo che Ilvo Diamanti indica come *democrazia ibrida*¹¹.

Chiarito quindi come l'utilizzo di un concetto quale quello del "radicamento sociale dei partiti" risulti oggi particolarmente problematico da utilizzare anche entro gli ambiti assai più consolidati delle democrazie nazionali e che non è utile né corretto chiedere che a livello comunitario si sviluppino modi della rappresentanza politica che non sono più compatibili con gli sviluppi più recenti dei sistemi sociali e tecnologici, conviene dunque volgere il nostro sguardo verso ciò che ad oggi definisce il rapporto di rappresentanza politica in seno all'UE. Senza dubbio le elezioni europee continuano ad essere delle *second order elections*, cioè delle tornate elettorali che assumono significato prevalentemente in riferimento ad altre elezioni (le politiche nazionali), vedono un basso livello di partecipazione e un'alta frammentazione del voto. Tuttavia liquidare i partiti europei *tout-court* come non rappresentativi può essere eccessivo e fuorviante. Innanzitutto, quando vengono analizzati entro il loro contesto istituzionale, cioè il PE, i partiti europei presentano caratteristiche simili a quelli nazionali. In particolare il tasso di coesione interna, cioè la misura di quanto il partito riesce ad "imporre" una disciplina interna ai propri parlamentari, dei principali partiti europei è in linea con i dati nazionali (EUDO, 2010). Questo significa che nonostante il radicamento sul territorio sia dato da partiti nazionali i partiti europei sono in grado di sviluppare linee politiche e proposte coerenti e unitarie. Allo stesso tempo i dati empirici dimostrano come i profili ideologici dei partiti europei siano differenziati e distinguibili permettendo, ai cittadini informati, di operare una reale scelta (EUDO, 2010: 26-27) e ulteriori analisi dimostrano addirittura che le preferenze di *policy* portate avanti dai diversi partiti europei sono congruenti, almeno in termini generali, con le preferenze di *policy* espresse dai loro elettori (EUDO, 2010). Se utilizziamo quindi le analisi empiriche a nostra disposizione bisogna concludere che non esistono elementi strutturali che impediscono la capacità dei partiti politici europei di rappresentare i propri elettori. Certo il processo di rappresentanza dipende da un complesso legame tra gruppo parlamentare europeo, partito europeo e i partiti

¹¹ I. Diamanti, *Democrazia ibrida ...* (cit)

nazionali che compongono le due precedenti componenti tuttavia un rapporto di questo tipo non è totalmente inedito e può per certi versi ricordare quello che esiste in una democrazia pienamente consolidata quali sono gli Stati Uniti d'America. Negli U.S.A. partiti nazionali organizzativamente deboli e post-ideologici permettono la convivenza entro lo stesso partito di singoli politici o gruppi con posizioni di policy a volte molto diverse tra loro. Tutto ciò esalta la dimensione locale e statale (Senato) della politica e la variabilità delle maggioranze di voto in seno al Congresso, possibile perché avviene entro un contesto politico normalmente più pragmatico che ideologico ed entro un sistema a separazione multipla dei poteri disegnato apposta per moltiplicare le maggioranze politiche possibili e i luoghi di esercizio del potere esecutivo secondo lo schema della democrazia composita¹². Un rapporto tra dimensione territoriale e sistemica fortemente sbilanciato a favore della prima e con rilevanti elementi di disomogeneità non sembra quindi essere un elemento unico del sistema partitico europeo e non dovrebbe essere considerato ostativo in senso assoluto per lo sviluppo del nesso tra delega e responsabilità a patto però che ci sia almeno una competizione politica per una qualche forma di esecutivo.

Ma questo è proprio quello che ad oggi invece sicuramente manca solo a livello comunitario, cioè una vera competizione elettorale transnazionale che abbia come posta in palio il potere esecutivo dell'Unione. Il fatto che oggi le elezioni europee avvengano in base a quote nazionali in collegi nazionali con partiti nazionali che si sfidano sulla base di temi e questioni prevalentemente nazionali piuttosto che europee fa sì che non esista un vero sistema di partito transnazionale. L'universo delle relazioni e dei significati che collega elettori e partiti rimane nettamente quello della politica nazionale ed i significati di quest'ultima sono proiettati in maniera piuttosto vaga nella dimensione comunitaria. I propri rappresentanti politici sono primariamente percepiti come rappresentanti nazionali piuttosto che membri di partiti europei basati su ideologie e programmi politici e tutto ciò impedisce che le elezioni europee assumano un ordine di significato autonomo rispetto alle elezioni politiche nazionali rimanendo così elezioni "di secondo ordine". Ovviamente la mancanza di una posta in palio che sia in qualche modo paragonabile a quella di un governo nazionale rimane un elemento distintivo delle elezioni europee e contribuisce in maniera decisiva alla scarsa rilevanza che queste ultime hanno nella sfera mediatica e nell'immaginario dei cittadini europei, così come l'assenza di una sfera pubblica mediatizzata genuinamente europea rende difficile la personalizzazione che l'europeizzazione delle campagne elettorali richiederebbe, al fine di generare processi di identificazione/reazione e di mobilitazione.

3. Conclusioni.

In conclusione, secondo chi scrive, una tesi relativa all'impossibilità ed alla mancanza di un vagheggiato e sempre più mitico radicamento sociale dei partiti politici non è il principale ostacolo presente sulla strada di una piena democratizzazione dell'UE e, soprattutto, non può essere preso a pretesto per dichiarare l'impossibilità di questa impresa. E' implausibile

¹² S. Fabbrini, *Compound democracies...* (cit.).

richiedere che i partiti politici europei siano in grado di far tornare indietro le lancette dell'orologio fino a resuscitare forme di legami sociali ormai inconsistenti anche entro le sfere politiche nazionali. Se l'Europa politica si svilupperà in un sistema di partito genuinamente transnazionale lo farà utilizzando gli strumenti e assumendo le caratteristiche del suo tempo storico. Il che non equivale certo ad affermare che l'era della piena democratizzazione dell'UE è imminente. L'impresa rimane comunque ardua in assenza di una vera sfera pubblica europea, in presenza di un Parlamento suddiviso in quote nazionali e di conseguenza basato su elezioni parziali nazionali, e, soprattutto, senza una reale competizione per il potere esecutivo che mobiliti gli elettori e renda più chiari ed evidenti i legami di *responsability* e *responsiveness*. E tuttavia, nell'opinione di chi scrive, questa rimane un'impresa che bisogna almeno tentare con convinzione. Ulteriori trasferimenti di competenze che rafforzino l'Europa intergovernativa divisa e litigiosa emersa dalla crisi e esaltino il ruolo di controllore/sanzionatore della Commissione europea (invece che quello di ideatore e promotore del processo di integrazione) rischiano solamente di protrarre nel tempo lo stato di crisi dell'UE e di creare terreno fertile per insidiosi neo-nazionalismi e populismi capaci non solo di affermarsi alle elezioni europee ma, prima o poi, di travolgere anche i tradizionali governi nazionali decretando la fine del "sogno europeo".