

Deficit democratico dell'Unione Europea, il difficile cammino verso la piena integrazione

Autore: Giuseppe Passaniti

In: Diritto civile e commerciale

L'Unione Europea sta attraversando, ormai da troppi anni, una crisi economico-finanziaria senza precedenti ma soprattutto una crisi politica che ha messo "a nudo" la debolezza e fragilità dell'intera impalcatura istituzionale sulla quale si fonda l'Unione[2].

I Paesi membri stanno assistendo alla nascita ed alla crescita di **movimenti populistici** ed in alcuni casi anti-europei che tendono a salvaguardare con forza le prerogative nazionali alimentando un distacco ed un diffuso **euro-scetticismo** tra i cittadini.

Le cause

Una delle cause di tale fenomeno è certamente collegato al noto problema del **deficit democratico** dell'Unione inteso come assenza e/o carenza di legittimazione e di partecipazione da parte del popolo nei processi decisionali dell'U.E.

In questi anni si è assistito ad una compressione dei poteri facenti capo ai governi e ai parlamenti nazionali con un conseguente trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello sovranazionale. Si pensi, a titolo esemplificativo, al c.d. «Fondo Salva Stati» (MES - Meccanismo Europeo di Stabilità) e al Fiscal Compact[3]. Si è tentato di colmare questo deficit rafforzando la cooperazione dei singoli parlamenti nazionali con il parlamento europeo, istituendo forme di cooperazione multilaterale tra organismi parlamentari[4], come, ad esempio, la COSAC (Conferenza degli Organi Specializzati in Affari Comunitari) - in ossequio a quanto stabilito dal Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali e dall'art. 13 del Fiscal Compact[5] - ma ciò non è stato risolutivo.

Per poter comprendere a fondo le ragioni che hanno creato un divario, o meglio dire una voragine, tra il "comune sentire" dei cittadini dei Paesi membri e le istituzioni dell'Unione europea attraverso la diffusione dello stereotipo in base al quale l'Europa in questi anni ha soltanto sottratto competenze agli Stati nazionali limitando la sovranità nazionale e condizionandone in negativo le politiche economiche[6], è necessario ricondurre l'indagine al c.d. deficit democratico individuandone le cause.

La materia è stata oggetto di approfondimento in dottrina in particolare da parte di due studiosi, il Prof. Grimm ed il Prof. Guarino le cui tesi, sebbene distanti nei punti di partenza, come brevemente verrà osservato, hanno, in realtà, un filo conduttore comune.

Il dibattito dottrinale

Secondo il **Prof. Grimm** il problema del deficit democratico dell'Unione non si può risolvere con il semplice aumento delle competenze del parlamento europeo, in quanto la crisi del concetto di rappresentatività non esiste solo in Europa ma è presente, seppur in misura minore, anche nei parlamenti nazionali. Inoltre, le elezioni europee sono svolte separatamente in ciascuno stato membro, non rispecchiano l'estensione demografica dei Paesi e sono regolate da normative elettorali nazionali, per elezioni in cui gareggiano soltanto partiti nazionali che incentrano la campagna elettorale su temi nazionali[7].

Secondo Grimm le ragioni che hanno provocato il deficit democratico sono principalmente riconducibili a due aspetti[8].

Il primo è l'**autonomizzazione del potere esecutivo e giudiziario** in ambito comunitario e la costituzionalizzazione dei Trattati, nel senso che trattati di diritto internazionale si sono trasformati dal punto di vista funzionale in una Costituzione. Ciò ha sottratto agli Stati membri il potere di accompagnare e mediare la creazione del Mercato comune, non essendo più necessaria la loro partecipazione dal momento che è stato riconosciuto il potere di disapplicazione del diritto nazionale qualora ostacolasse la libera circolazione economica.

L'anomalia è anche ravvisata nel fatto che le Costituzioni solitamente regolamentano il processo di decisione politica demandando le decisioni di altra natura alle assemblee elette dal popolo, in modo tale che i cittadini, tramite le libere elezioni, possano influirvi direttamente. I Trattati, al contrario, decidono ogni minimo aspetto e sono colmi di regole che abitualmente vengono stabilite non dalle Costituzioni ma dalle leggi ordinarie.

La scelta, quindi, secondo questa autorevole tesi, di accettare la **diretta applicabilità delle norme di diritto comunitario** e di trasferire a livello costituzionale decisioni che spettano, di regola, alla politica costituiscono una "**delega**" pericolosa poichè le decisioni vengono prese in maniera automatica senza tener conto delle differenze esistenti nei singoli Stati.

Il secondo aspetto è legato al cambiamento introdotto con l'**Atto Unico Europeo del 1986** che ha modificato il criterio di approvazione delle decisioni del Consiglio, organo in cui sono rappresentati gli Stati membri. In passato le decisioni del Consiglio dovevano essere prese all'unanimità in modo tale che nessuno Stato membro fosse costretto a rispettare atti normativi che non erano stati dallo stesso

approvati. Si trattava di una c.d. “**democrazia di riflesso**”. Con l’Atto Unico Europeo nel 1986 è stato stabilito, modificando la regola dell’unanimità, che le decisioni del Consiglio potessero essere prese a maggioranza comportando inevitabilmente e conseguentemente la possibilità che uno Stato membro sia vincolato da una norma da questi mai approvata.

Se da un punto di vista politico tale mutamento è stato giustificato dalla necessità di non creare situazioni di stallo nelle decisioni a causa di un possibile **potere di veto** da parte dei singoli Stati, dal punto di vista del deficit democratico tale scelta ha sicuramente inciso profondamente.

Il **Prof. Guarino** analizza il problema della crisi democratica in Europa da un altro punto di vista che possiamo definire “**storico**”[9]. Lo studioso, facendo propria la riflessione di **Stefano Petrucciani**, analizzando gli elementi principali del c.d. «**disagio della democrazia**»[10] si domanda, infatti, in quale momento della storia europea sia iniziata la crisi istituzionale che ha provocato un deficit della democrazia. Il “**golpe**” secondo questa provocatoria e persuasiva tesi, **si sarebbe verificato con l’approvazione dei Reg. 1466/97, 1055/2005, 1175/2011 e con il Fiscal Compact**. Tali provvedimenti avrebbero di fatto abrogato, in quanto regolato in maniera differente, l’art. 104/C del T.U.E. contenente la disciplina dei mezzi con cui i singoli Stati membri si sarebbero potuti avvalere per l’adempimento dell’obbligo di promuovere sviluppo. In tal modo, gli Stati membri sono stati privati degli unici poteri politici ad essi attribuiti in funzione della conduzione economica dell’Europa.

Le possibili soluzioni

Si può osservare come le due tesi, pur addebitando a cause differenti il problema del deficit democratico nell’Unione europea hanno il merito e mettono in luce, a parere di chi scrive, la strada da percorrere e la possibile soluzione: **modificare i Trattati**.

Si badi bene che il problema non è risolvibile solo modificando il **contenuto** dei trattati ed in particolare nei punti sopra richiamati, ma soprattutto si rende necessario modificare la **procedura di approvazione e modifica** dei Trattati prevedendo un coinvolgimento dei cittadini europei nel processo decisionale. Sarebbe auspicabile che la modifica dei Trattati non avvenga, quindi, soltanto nel rispetto delle procedure fissate, ad esempio, dall’**art. 48 del T.U.E.**, che in quest’ottica andrebbe anch’esso modificato, ma sarebbe auspicabile prevedere una procedura di “ratifica” e/o di approvazione, preventiva e/o successiva, da parte dei cittadini degli Stati membri e ciò in quanto il deficit democratico dell’Unione europea non è altro che il riflesso e la conseguenza dell’assenza, o meglio, carenza di legittimazione popolare delle istituzioni europee.

Occorre superare un modello di Europa fondato sul potere dei singoli Governi degli Stati membri, spesso in contrapposizione tra loro a causa della necessità, avvertita, di volta in volta, da ciascuno di essi, di tutelare “l’interesse nazionale” a dispetto di quello comunitario.

Il cammino verso la piena integrazione è lungo e tortuoso e non può che passare attraverso un processo di “**democratizzazione**” delle scelte e delle procedure comunitarie che dovranno essere fondate, a loro volta, sulla **legittimazione popolare** e quindi da una legittimazione proveniente “dal basso”.

Se davvero si vuole trasformare l’Europa in una vera e propria Unione (che oggi possiamo definire compiuta, per certi versi, solo sotto il profilo monetario) in cui via sia una sola voce ed una politica comune in materia di difesa ed interni, politica estera ed economia, è necessario modificare i Trattati rimettendo al centro della scena i cittadini.

Una proposta utopistica e difficilmente realizzabile, si potrebbe obiettare, ma l’unica in grado di evitare la frantumazione del grande sogno europeo e trasformare così l’Europa degli Stati in un’Europa dei Popoli.

Volume consigliato

Note

[1] Ringrazio il Dott. Watson per l’ausilio prestato nelle ricerche dottrinali e bibliografiche che hanno consentito la stesura del presente contributo.

[2] Morrone, Crisi economica e diritti. Appunti per uno Stato costituzionale europeo, in Quad. cost., 1/2014, 79 ss.

[3] Bruno, I giuristi europei di fronte alle sfide del processo di integrazione: riflessioni interlocutorie, in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Bruno_convegnoprin12-13_5_2015.pdf

[4] Manzella - Lupo, Il sistema parlamentare euro-nazionale, Torino, 2014.

[5] L’art. 13 del Fiscal Compact così recita: «Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea allegato ai trattati dell’Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l’organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell’ambito di applicazione del presente trattato».

[6] In argomento Rosignoli, Il deficit democratico dell’Europa, due punti di vista, Nomos 2/2014 consultabile su: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/11/Nomos22014_CFP_Rosignoli.pdf

[7] Gratteri, Parlamento e Commissione: il difficile equilibrio tra rappresentanza e governabilità nell'Unione Europea, in *La Comunità Internazionale* 2/2014, 241.

[8] Grimm, La forza dell'Unione Europea sta in un'accorta autolimitazione, in *Nomos* 2/2014, consultabile su:
http://www.nomosleattualitaneldiritto.it/wpcontent/uploads/2014/11/Nomos22014_CFP_Grimm_Guarino.pdf

[9] Guarino, The 'truth' about Europe and the Euro - 1/1/1999: coup d'état 1/1/2014 Rebirth?, in *Nomos* 2/2014.

[10] Petrucciani, *Democrazia*, Torino, 2014, 215.

<https://www.diritto.it/deficit-democratico-dellunione-europea-il-difficile-cammino-verso-la-piena-integrazione/>