

# INTRODUZIONE

Ormai l'Unione Europea è una realtà consolidata, che nel corso di cinquanta anni di storia ha raggiunto importanti conquiste. I diversi Trattati - dal Trattato di Roma del '57 al Trattato di Nizza, fino al Trattato costituzionale del 2004 - hanno contribuito a rafforzare i risultati ottenuti in questi cinquanta anni di storia comunitaria. Per meglio comprendere, però, le particolarità di un'Unione voluta da uomini lungimiranti - desiderosi di ricucire i rapporti fra i diversi Stati europei su un terreno pacifico e di creare un blocco di Stati europei da contrapporre allo strapotere americano ed alla minaccia sovietica - è opportuno ripercorrere le tappe cruciali della sua storia, attraverso l'analisi di quei passaggi che hanno delineato i connotati particolari di quest'entità.

Caratterizzata dalla nascita dallo spostamento di sovranità dagli Stati membri ad un livello superiore, l'evoluzione dell'Unione Europea è definita da un paradosso: la sua costruzione ha richiesto sostanziali abbandoni di sovranità da parte degli Stati membri, ai quali tuttavia non è ancora subentrato nulla di equivalente su scala comunitaria. L'Unione ha, infatti, gradualmente svuotato le sedi della sovranità nazionale senza contemporaneamente sostituirvi una sovranità europea; ha privato gli Stati membri di alcune delle loro prerogative senza che si costituisse a livello europeo un'entità in grado di svolgere le funzioni in precedenza svolte dagli Stati stessi. Questo paradosso ha prodotto una conseguenza importante, che in qualche maniera ha condizionato l'evoluzione dell'UE ed il suo rapporto con i cittadini: l'impossibilità per gli elettori europei di influire sul processo decisionale comunitario. Per risolvere, almeno in parte tale paradosso, l'Unione Europea ha intrapreso ormai da anni un'opera di consolidamento e di democratizzazione delle sue strutture. Con quest'opera di rafforzamento, consolidamento e democratizzazione delle strutture esistenti, resa ancor più necessaria dell'allargamento del 2004 che ha fatto dell'UE una realtà ancor più importante in termini di numeri - l'UE è diventata la terza entità demografica, la seconda entità economica, la prima entità commerciale - si è cercato di dare soluzione ai problemi che sin dalla nascita attanagliano l'UE: i problemi relativi al deficit democratico ed alla mancanza di legittimità delle istituzioni comunitarie. Per poter considerare l'Unione Europea un'unione effettivamente politica - oltre che un'Unione economica e monetaria - è necessario, infatti,

che i cittadini dell'UE, possano contare cosa su un impianto istituzionale democratico, che sia espressione della volontà dei cittadini e dell'interesse generale della comunità.

La costruzione dell'Europa sta vivendo, oggi, una fase decisiva per il futuro, non solo dei popoli europei, ma anche dello stesso progetto d'integrazione continentale. Ormai sempre più voci si levano in favore della definizione di un sistema europeo che sia effettivamente politico, in cui il Trattato costituzionale, oltre a fornire un fondamento solido e duraturo alla democrazia europea, costituisca anche un mezzo per porre finalmente a tacere le critiche relative alla scarsa, se non addirittura assente, legittimità democratica delle strutture e dei processi decisionali dell'Unione. Per questi motivi, mi è sembrato opportuno affrontare preliminarmente nel presente lavoro, le questioni relative alla crisi di legittimità che affligge l'UE. Per prima cosa bisogna sottolineare che all'origine del deficit di legittimità di cui soffre l'Europa, vi è, l'indebolimento della legittimità politica dei governi nazionali – dovuto ai fenomeni legati alla globalizzazione -, ed in parte, la particolare modalità di integrazione messa in atto alle origini del processo d'integrazione europeo, con cui si orientò il processo di costruzione europeo verso lo stabilimento di solidarietà di fatto - attraverso l'integrazione economica - suscettibili di aprire la strada ad ulteriori passi in direzione del federalismo, e si optò per un metodo di integrazione che operava una sintesi tra il metodo intergovernativo e la pratica sopranazionale. In questa maniera, però si misero in secondo piano le esigenze di democraticità e quelle relative alla possibilità di dotare l'UE di un sistema istituzionale che fosse legittimato democraticamente. Questi problemi sono aumentati nel corso del tempo, ed hanno contribuito notevolmente ad alimentare l'euroscetticismo dei cittadini degli Stati membri, i quali percepiscono l'UE come un'enorme struttura burocratica, che ha influenze sugli aspetti più importanti della loro vita quotidiana, pur non essendo democraticamente legittimata a fare ciò.

L'idea di Costituzione è sempre stata un grande catalizzatore di energie culturali e spirituali, ed ha permesso all'UE, pur tra alterne vicende, di evolversi dal punto di vista istituzionale. Nonostante ciò, però, né Stato né Costituzione sono sembrate nozioni adatte per fungere da obiettivo concettuale per l'Europa, tanto che, nonostante la stesura del Trattato costituzionale per l'UE, la sua crisi di legittimità sembra essere tutt'altro che risolta. A tal proposito,

molti studiosi hanno avanzato l'idea che fosse possibile ovviare alla crisi dell'UE attraverso un rafforzamento dell'istituto della cittadinanza europea che, istituita con il Trattato di Maastricht del '92, sarebbe dovuta divenire il mezzo per permettere ai cittadini dell'UE di prender parte alla vita politica di questa grande organizzazione politica che nella migliore delle ipotesi viene assimilata ad un "dittatore benevolo", per utilizzare le parole di Fitoussi. Ciò che emerge è la volontà di rendere più forte politicamente l'Europa, attraverso la costruzione di una cittadinanza europea che evidenzia l'impossibilità di continuare ad applicare la strategia funzionalista monnettiana e la necessità di attivare le risorse utili a fare del cittadino europeo un cittadino a tutti gli effetti. Nonostante i limiti e le molte critiche, la cittadinanza europea dunque esiste, si fonda su precise fonti normative ed ha un proprio contenuto, sia politico sia giuridico, che permette di attribuirle un significato importante. Tuttavia per dare un senso compiuto alla cittadinanza europea bisognerebbe sviluppare una discussione politica a livello europeo che coinvolga i destinatari di questa istituzione senza precedenti: i cittadini europei. Certo, perché il principio di cittadinanza contribuisca a superare i deficit che affliggono la costruzione comunitaria è necessario che il cittadino europeo venga definito in modo più chiaro, completo e più democratico, che sia accentuato il suo carattere politico, e che siano rafforzati i diritti di partecipazione alla vita politica dell'Unione, che ad oggi sono pressoché inesistenti. Solo il coinvolgimento diretto di popoli e cittadini, il rafforzamento del carattere democratico della cittadinanza, e l'avvio di un dibattito a livello europeo possono permettere la costruzione di un'Unione che sia effettivamente politica, attraverso la diffusione di una cultura politica e di pratiche istituzionali comuni. Di qui alle tesi sul patriottismo costituzionale il passo è breve, tanto più che questa tesi sembra possedere un nucleo di verità dal momento che afferma la necessità di rafforzare l'idea politica di cittadinanza, rispetto al possibile carattere invadente del principio, prepolitico, della nazionalità. Nonostante il fascino intellettuale di queste visioni, però, a mio parere bisognerebbe essere più cauti e non lasciarsi andare a dichiarazioni trionfalistiche sulla possibilità di costruire artificialmente un popolo europeo che possa legittimare la costruzione comunitaria partendo dalla cittadinanza. La spinta a liberarsi delle categorie concettuali classiche della politica conduce, infatti, ad immaginare l'UE come un luogo asettico ed a-politico, in cui ciò che perde di significato è la politica stessa. L'unica possibilità per far sì che l'Europa progredi-

sca sulla strada dell'integrazione e per consentire che questa dispieghi appieno il suo potenziale politico, risolvendo finalmente i problemi relativi alla mancanza di legittimazione democratica, pur in assenza di un popolo unitario, sembra essere, a mio parere lo sviluppo di una dialettica che attraversi in maniera trasversale gli Stati membri e la stessa UE. In questa maniera verrebbero attivate tutte le risorse a disposizione dell'UE: si svilupperebbe, infatti, una dialettica tra il cittadino europeo costituzionalizzato ed i diversi *demoi* europei, i quali non esauriscono la loro forza nel momento in cui si ha il passaggio dallo Stato all'oltre Stato, in quanto continuano ad esistere all'interno della loro creazione – l'UE - costituendo un ostacolo e contemporaneamente il punto di partenza della costruzione europea. Certo il cammino verso una reale e definitiva soluzione dei problemi che attanagliano l'UE è lungo, ma ormai gran parte degli studiosi dell'integrazione e dei politici europei sono concordi nel sostenere che per poter costruire un'Europa che sia in grado di raccogliere consensi sia all'interno – da parte delle opinioni pubbliche degli Stati membri – sia all'esterno - a livello mondiale - è necessario che l'Unione si doti delle strutture che la legittimerebbero democraticamente quale effettiva comunità politica.

# CAPITOLO I°

## **La crisi dell'UE tra deficit democratico, mancanza di legittimità e Costituzionalizzazione.**

### *1. Deficit democratico, legalità e legittimità nel processo di costruzione europeo*

Da anni, si parla dell'esistenza di un deficit di democraticità, in relazione ai problemi che affliggono l'ordinamento e le istituzioni comunitarie. Quest'espressione, che ormai è entrata nel vocabolario europeo comune, è utilizzata in rapporto ad una pluralità di fattori che sono all'origine della disaffezione dei cittadini<sup>1</sup> nei confronti dell'UE. Si riferisce in particolare al “divario esistente tra un'integrazione economica avanzata ed un'integrazione politica zoppicante<sup>2</sup>”, che genera non pochi problemi e disagi dovuti alla gran quantità di decisioni prese a livello europeo - le decisioni prese a Bruxelles, infatti, riguardano più della metà dell'attività legislativa dei singoli paesi -, alla scarsa trasparenza del processo decisionale nel quale bisogna riconoscere il limitato peso del Parlamento Europeo e ancor più delle assemblee nazionali, e soprattutto all'impossibilità per i cittadini di incidere sul processo decisionale e su regole che sovrintendono alla loro vita quotidiana. Accanto al deficit democratico (di cui la sottorappresentazione dei cittadini e lo scarso peso istituzionale del Parlamento sono gli aspetti più evidenti), negli ultimi anni si è sviluppata una discussione anche in merito ad altri aspetti problematici dell'ordinamento comunitario, per cui si sono individuati altri due deficit che affliggono la struttura dell'Unione: il deficit sociale (che consiste nel fissare limiti all'autonomia degli stati soprattutto in materia economica, privandoli di efficaci strumenti d'intervento) ed il deficit internazionale (che consiste nell'assenza di un'effettiva ed autonoma politica di difesa comune)<sup>3</sup>. Il problema, dunque, è reale ed ha contribuito ad alimentare il disinteresse, l'euroscetticismo e i timori degli europei verso un'organizzazione che nella gran parte dei casi è considerata una sorta di “dittatore benevolo”, le cui scelte collettive sarebbero razionali, ma limiterebbero le libertà politiche dei cit-

---

<sup>1</sup> Secondo un sondaggio del 2004 effettuato dall'Eurobarometro i cittadini europei, pur affermando la necessità dell'integrazione, nel 53% dei casi sono convinti che la loro voce non faccia testo a livello europeo e nel 31% dei casi non si fidano delle istituzioni europee.

<sup>2</sup> J. Habermas, Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?, in G Bonacchi (a cura di), una Costituzione senza Stato, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 145-166, citaz. 154

<sup>3</sup> A. Pizzorusso, Il patrimonio costituzionale europeo, Bologna, il Mulino, 2002.

tadini<sup>4</sup>. La questione più rilevante sollevata dal progetto di integrazione politica è, infatti, semplice: ci si domanda se l'unificazione europea comporti, come è avvenuto per la formazione dello Stato moderno sul continente, una fase autoritaria. Alcuni intellettuali sembrano disposti a considerare tale fase necessaria alla creazione di un'entità politica estesa a livello continentale, altri credono che lo sviluppo di una società civile europea possa in qualche modo impedire che l'UE si sviluppi inizialmente in termini essenzialmente dispotici<sup>5</sup>. Il problema più grave riguarda il fatto che, mentre il livello di integrazione economico europeo sembra essere in continua crescita, grazie ai successi dell'integrazione economica, non si è sviluppato un dibattito adeguato in merito alle forme politiche e costituzionali che l'UE dovrà assumere se vorrà diventare un attore globale importante ed in grado di fronteggiare le sfide poste in essere dalla globalizzazione. Per questo motivo dalla fine degli anni ottanta, si sono levate da più parti voci in favore di una democratizzazione e di un rafforzamento delle istituzioni europee, ma nonostante ciò è solo con il Consiglio Europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001) che una riflessione ed un dibattito seri sul futuro e sulla democrazia in UE si sono fatti strada. Dopo venti anni però, si è avuto un cambiamento dei termini della discussione: sono molti, infatti, gli intellettuali convinti che il problema dell'UE non sia solo un problema di scarsa democraticità delle istituzioni e dei processi decisionali, ma soprattutto un problema di mancanza di legittimità. L'integrazione europea è ormai un dato di fatto, ciò che sembra essere in pericolo è la legittimità di tale ambizioso progetto. Questo mutamento indica una diversa percezione dei dilemmi che affliggono l'Unione giacché fino a qualche anno fa il problema della legittimità del processo di integrazione europea non veniva posto, anche in ragione del fatto che i governi nazionali sono stati considerati per lungo tempo sufficientemente legittimi per legittimare il processo di integrazione. La questione della legittimità è stata posta con maggior forza nei primi anni novanta in seguito ad avvenimenti internazionali che hanno fatto sì che si sviluppasse una discussione approfondita sul futuro ruolo dell'UE come attore di livello globale. In particolare l'implosione ed il dissolvimento dell'impero sovietico - con le conseguenti prospettive di allargamento ai paesi

---

<sup>4</sup> Quello che si verifica è una riduzione dello spazio delle scelte a livello nazionale (a causa del progressivo svuotamento delle sedi della sovranità nazionale), riduzione che non viene compensata a livello superiore (europeo) per cui il governo europeo assomiglia più ad un governo delle regole che ad un governo delle scelte. J. P. Fitoussi, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2002, pp.7-18.

<sup>5</sup> L. Siedentop, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2001.

dell'Est - ha confermato che regimi privi di legittimità sono destinati, nel lungo periodo, alla dissoluzione, e che la legittimità nei moderni sistemi democratici dipende interamente dalla credenza e dalla pratica dell'autogoverno democratico<sup>6</sup>. Successivamente la ratifica del Trattato di Maastricht con il quale venivano poste le basi per fare dell'UE un'unione politica, ha reso ancor più necessaria l'attuazione di riforme atte a rendere più forte politicamente la struttura dell'UE. Per questi motivi non è più possibile prescindere da un grande dibattito costituzionale che coinvolga non solo la classe politica europea, ma soprattutto i cittadini dei singoli Stati membri e che stabilisca gli obiettivi dell'integrazione, i limiti che dovrebbe rispettare e gli strumenti che definiscono le responsabilità dei nuovi poteri e delle nuove istituzioni, in modo che i popoli europei possano tornare ad essere padroni del loro destino.

Il rischio che si corre, affrontando la questione del rapporto tra legalità e legittimità<sup>7</sup> (e tra potere e legge) a livello comunitario, è di dilungarsi sulla problematicità della relazione tra queste due categorie del pensiero politico, la cui storia recente si è intrecciata drammaticamente con la storia europea del '900: lo sforzo di razionalizzazione intrapreso da Weber (nel tentativo di chiudere la legittimità nella forma della legalità) è stato avversato dall'opposto tentativo della legittimità di sottrarsi a tale destino legalistico. Proprio la tensione tra legalità e legittimità è all'origine della crisi degli Stati europei e della sovranità statale intesa in senso classico, crisi che rende necessarie risposte ferme e convincenti per arginare l'emergenza e che a detta di molti potrebbe condurre addirittura al declino dello Stato nazione (la cui decadenza è acuita anche dalla fine del rapporto univoco tra Stato e diritto e dallo sviluppo di una pluralità di livelli ordinamentali). Nonostante, però, la tumultuosità delle relazioni tra legalità e legittimità - e tra queste e la sovranità, che è il luogo in cui legalità e legittimità entrano in contatto attraverso il concetto di potere costituente - a livello statale l'opposizione tra queste categorie potrebbe non essere radicale, nel senso che il rispetto della legalità può integrare e sostituire la legittimità. Ma nel momento in cui si passa dallo Stato all'oltre Stato, e quindi all'UE, il problema diventa molto più complesso: la catena della legittimazione, che nello Stato nazione seguiva un percorso rettilineo - con la sovranità co-

---

<sup>6</sup> F. W. Scharpf, *governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 1999.

<sup>7</sup> La legalità attiene alla sfera delle norme mentre la legittimità attiene alla sfera del consenso. M. Luciani, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. Bonacchi (a cura di), *una Costituzione senza Stato*, Bologna, il Mulino, 2001.

me punto d'arrivo di un processo che nasceva dall'unità del popolo come potere costituente – viene meno nella sua unitarietà e ci si ritrova in uno spazio non definito, fluido, in cui si manifesta un vuoto di legittimazione. Secondo il parere di Luciani<sup>8</sup>, infatti, l'UE non conosce la legalità costituzionale, mancando di una costituzione europea (nonostante la Corte di Giustizia Europea affermi che i trattati possano configurarsi come costituzione), né tanto meno conosce la legalità sostanziale, a causa della mancanza di uno spazio pubblico europeo in cui sviluppare un'opinione pubblica ed un dibattito che possano suscitare consensi in relazione al processo comunitario. Ciò implica l'impossibilità che, nell'ordinamento comunitario, il rispetto della legalità esaurisca l'esigenza di legittimità e si avverte, quindi, la necessità di mettere al centro dei dibattiti sul futuro dell'Europa la questione della legittimità.

Per prima cosa bisogna sottolineare che all'origine del deficit di legittimità di cui soffre l'Europa, vi è, in parte l'indebolimento della legittimità politica dei governi nazionali<sup>9</sup>, ed in parte la specifica modalità di integrazione messa in atto dai padri fondatori, i quali, pur sognando di creare uno stato federale europeo sul modello statunitense, compresero che i tempi non erano maturi in Europa per proporre agli Stati europei (Stati nazionali gelosi della loro identità e sovranità) una tale iniziativa, soprattutto dopo il fallimento della CED (1954)<sup>10</sup>. Fu per questo motivo che si orientò il processo di costruzione europeo verso lo stabilimento di solidarietà di fatto - attraverso l'integrazione economica - suscettibili di aprire la strada ad ulteriori passi in direzione del federalismo, e si optò per un metodo di integrazione che operava una sintesi tra il metodo intergovernativo e la pratica sopranazionale, cercando di ovviare alla mancanza di un vero governo europeo attraverso il dialogo permanente tra un organismo europeo indipendente ed i singoli governi nazionali. Le particolari modalità di sviluppo del progetto comunitario sembrano sollevare un problema importante: quello del rap-

---

<sup>8</sup> Luciani riconosce la possibilità che la legalità possa in qualche maniera surrogare la legittimità solo negli ordinamenti statali in cui la legalità si è plasmata nel continuo confronto con la Costituzione e la legge. M. Luciani, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. Bonacchi (a cura di), *una Costituzione senza Stato*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 73.

<sup>9</sup> Sempre meno in grado di gestire e risolvere i problemi politici che si presentano, a causa dei processi, tra loro interrelati, di globalizzazione economica ed unificazione europea. F. W. Scharpf, *governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 1999.

<sup>10</sup> Il progetto d'integrazione europea nasce come progetto politico, per consentire ai paesi europei di controllare in maniera stabile il potenziale tedesco. Tuttavia dopo il fallimento della CED si riconobbe l'impossibilità di progredire sulla strada dell'integrazione politica e la logica dell'integrazione economica finì per dominare l'agenda politica, guidando la successiva evoluzione istituzionale. F. W. Scharpf, *governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 1999; J. L. Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de sciences po, coll. « La bibliothèque du citoyen », 2001.

porto tra libero mercato e democrazia liberale. Ciò che ci si domanda è se è vero che lo sviluppo di un libero mercato comporta automaticamente lo sviluppo di istituzioni liberali, che quindi sarebbero considerate il semplice corollario di un sistema di scambi aperto, oppure se queste rappresentano il frutto di una conquista che non è la diretta conseguenza di un mercato unico<sup>11</sup>. La risposta a questi interrogativi è fondamentale per lo sviluppo futuro dell'Europa. Se è vero che il metodo comunitario ha ottenuto notevoli successi, giacché ha permesso la realizzazione dell'unione doganale e del mercato unico, bisogna però tener conto del fatto che già dagli anni '70 il modello integrazione proposto da Monnet mostrerà i primi segni di crisi a causa dell'ampliamento delle competenze comunitarie<sup>12</sup> e degli sviluppi contrastanti dal punto di vista giuridico e dal punto di vista politico. Giuridicamente, nel periodo istitutivo, la Comunità si sviluppò con un inesorabile dinamismo di forte sovranazionalità, grazie all'operato della Corte di Giustizia Europea che consentì una rapida integrazione giuridica. Ma da un punto di vista politico, ci furono sviluppi contrari, con gli Stati membri che assunsero il pieno controllo del processo decisionale, provocando un appesantimento dello stesso ed indebolendo l'efficienza della Comunità complessivamente intesa. In un certo senso gli sviluppi giuridici integrazionisti, almeno indirettamente, incisero su quelli politici di portata disintegrazionista, per cui il processo d'integrazione risultò essere caratterizzato, sin dalle origini, da una forte asimmetria, da un dualismo crescente tra il carattere sovranazionale del diritto europeo ed il carattere intergovernativo della politica europea<sup>13</sup>. Il metodo comunitario si rivelerà, dunque, inadatto al perseguimento dell'unione politica. Questa situazione indurrà i politici europei a comprendere la necessità di mobilitare gli Stati membri al servizio dell'impresa comunitaria ed in vista di quest'obiettivo, si suggerirà ai capi di Stato e di governo di formare un "governo provvisorio" che è all'origine del Consiglio europeo - che ancora oggi, nonostante nelle intenzioni dei politici dovesse essere una soluzione provvisoria, svolge funzioni di governo e funzioni legislative. L'inserimento di questa dose di democraticità indiretta, presentava il vantaggio di introdurre nel sistema una

---

<sup>11</sup> L. Siedentop, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2001.

<sup>12</sup> L'ampliamento delle competenze comunitarie avvenne dal 1963 grazie ad una serie di sentenze della Corte di Giustizia Europea che sancirono i quattro principi che hanno plasmato i rapporti tra Stati e Comunità (principio dell'effetto diretto, di supremazia del diritto comunitario, dottrina dei poteri impliciti e principi in materia di diritti fondamentali) e che hanno mostrato la pervasività del potere comunitario. J.H.H. Weiler, *La trasformazione dell'Europa*, in *La costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 33-173.

<sup>13</sup> J.H.H. Weiler, *La trasformazione dell'Europa*, in *La costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 33-173.

misura minima di responsabilità politica, ma aveva l'inconveniente di spezzettarne l'esercizio davanti ai parlamenti nazionali rendendo difficile la gestione efficace e stabile di una Comunità che puntava a divenire un'Unione politica estesa a livello continentale. Di qui la proposta di mobilitare i cittadini degli stati membri dell'Unione con l'elezione diretta dei membri dell'Assemblea parlamentare (in modo che il governo dell'Europa avesse un Parlamento davanti al quale essere responsabile) che fino al 1979 era composta da membri dei parlamenti nazionali – i quali in questo modo vedevano in parte compensata la perdita di potere che subivano a causa del continuo trasferimento di competenze a livello comunitario<sup>14</sup>. L'elezione diretta del Parlamento europeo ha in parte rafforzato la legittimità democratica del sistema europeo – rendendo elettiva l'istanza parlamentare - tuttavia questa risulta ancora essere insufficiente, per cui, nonostante il ruolo del parlamento europeo si sia notevolmente rafforzato, soprattutto in seguito alle riforme degli ultimi anni, questo non è ancora in grado di svolgere a le funzioni svolte a livello statale dai parlamenti nazionali; il Consiglio dei capi di Stato e di governo, d'altra parte, concepito come il governo – provvisorio – della Comunità, è stato per lungo tempo il centro d'impulso del processo di integrazione, ma negli ultimi anni le sue riunioni sono diventate sempre più simili a quelle di una conferenza diplomatica più adatta a discutere di interessi nazionali che dell'interesse generale della comunità. L'incapacità del parlamento europeo di agire come una vera istanza parlamentare e di contribuire alla legittimazione democratica del sistema sovrastatale e la perdita di coerenza ed efficienza da parte del Consiglio, sono parzialmente imputabili a quello che Ress considera una sorta di “difetto congenito<sup>15</sup>” dell'Unione: la legislazione del governo. Con questa espressione Ress vuole indicare l'esercizio, da parte del Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo, della funzione legislativa che negli Stati membri è di competenza delle assemblee parlamentari. Quest'anomala ripartizione delle competenze non è sembrata problematica fintanto che l'estensione delle competenze

legislative comunitarie era limitata a poche materie; tale struttura, tuttavia, diventa  
<sup>14</sup> Con l'elezione diretta del Parlamento europeo si ebbe un'ulteriore tentativo di legittimare il sistema comunitario, tuttavia si finirono per escludere completamente dal processo decisionale comunitario i parlamenti nazionali. Questi, infatti, hanno visto ridursi progressivamente le loro competenze a vantaggio di un organo – il Consiglio – sul quale non esercitano che un debole ed illusorio controllo. J. L. Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de sciences po, coll. « La bibliothèque du citoyen », 2001.

<sup>15</sup> Questo difetto congenito si basa, secondo l'analisi di Ress, non su una riserva nei riguardi di un potere legislativo del Parlamento, ma sulla preoccupazione di preservare la sovranità degli Stati membri e le possibilità di influenzare il processo legislativo comunitario, visto che un rafforzamento di poteri del parlamento europeo limiterebbe fortemente la potestà normativa degli Stati membri, riducendo la loro influenza sull'Unione. G. Ress, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*. Prima e dopo Maastricht, Napoli, Guida, 1999.

era limitata a poche materie; tale struttura, tuttavia, diventa intollerabile - non solo politicamente, ma anche con riferimento alla tradizione del parlamentarismo e del costituzionalismo europeo - con l'estensione del potere legislativo del Consiglio a numerose materie di importanza fondamentale. Nella situazione attuale, in cui gran parte delle decisioni prese a Bruxelles hanno un impatto diretto ed immediato sulle singole legislazioni nazionali e sulla vita quotidiana dei cittadini dell'UE, è necessario che le istituzioni comunitarie sviluppino un adeguato livello di trasparenza e siano sufficientemente legittimate a svolgere le loro funzioni per essere accettate dalle opinioni pubbliche nazionali.

In pratica sembra essere giunto il momento di porsi il problema della legittimità del processo di integrazione europeo. Per Scharpf l'UE soffre di un deficit di legittimità a tre livelli dovuto alla mancanza di un senso di identità collettiva, alla mancanza di un dibattito politico su scala europea ed alla mancanza di una struttura istituzionale su scala europea in grado di assicurare un certo grado di responsabilità dei governanti nei confronti dell'elettorato europeo<sup>16</sup>. Certo si sarebbe potuto colmare questo deficit, almeno in linea di principio, attraverso riforme istituzionali, che tuttavia si sarebbero dovute intraprendere prima dell'allargamento ai paesi dell'Est. Dopo il 2004, le prospettive in merito alla creazione di un'identità europea condivisa, e di un dibattito che si sviluppi su scala europea che possa legittimare le decisioni politicamente salienti, si allontana ancora di più. Le incertezze maggiori in relazione alla questione della legittimità politica dell'Unione, sono dovute per alcuni intellettuali ad una crisi del pensiero politico in Europa, al tentativo, cioè, di interpretare ed analizzare le questioni relative al processo di integrazione comunitario e al particolare assetto istituzionale dell'Unione, alla luce di categorie concettuali del pensiero politico (Stato, nazione, popolo e sovranità) che, sebbene non siano divenute obsolete, non possono fungere da traguardo concettuale del fenomeno europeo, né tanto meno possono aiutare a fare passi avanti sulla strada della legittimazione della struttura comunitaria. Questa tesi che ormai è divenuta una costante negli studi sull'UE, afferma dunque che sarebbe ingannevole cercare le categorie necessarie ad analizzare la situazione che si sta delineando in UE, nel bagaglio di concetti ed esperienze che hanno, nel corso dei secoli, portato alla formazione degli Stati

---

<sup>16</sup> F. W. Scharpf, *governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 1999.

nazione moderni e quindi sarebbe sbagliato ricercare un qualsiasi parallelismo tra il percorso che ha portato alla formazione degli Stati nazione e il percorso, in continuo divenire, dell'integrazione comunitaria<sup>17</sup>. Questa tesi è sicuramente valida e fondata, ma bisogna analizzare quest'argomentazione con le dovute cautele a causa di una ragione fondamentale: se è vero che non è possibile ritrovare nella costruzione comunitaria la catena di legittimazione breve e lineare che invece avevamo a livello degli Stati nazionali, è anche vero che tra il livello comunitario e quello statale esiste un punto di contatto dato dal fatto che, in base a quanto sancito anche dal Trattato costituzionale, l'identità valoriale dell'Europa è sostanziata dall'idea del rispetto della democrazia<sup>18</sup>. Il concetto di democrazia è, infatti - insieme ai concetti di popolo e costituzione - al centro del patrimonio costituzionale europeo; allontanandosi da questa sostanza, ci si allontana dall'origine di quel patrimonio che ha modellato la storia degli Stati nazione moderni, e si dà per scontato che la strada per giungere alla legittimazione democratica dell'UE debba essere diversa dal percorso attraverso cui gli Stati membri hanno raggiunto la loro legittimità, per mezzo delle costituzioni. A questo punto è opportuno riprendere le nozioni di legittimità, legalità e democrazia che sono fondamentali per continuare nella nostra analisi. Relativamente alla democrazia, ai fini di quest'indagine, può essere utile ricordare che un'istituzione è tanto più democratica, quanto maggiore è il grado di vicinanza, rappresentatività e imputabilità dei governanti nei confronti dei governati. Ciò significa che ogni trasferimento di sovranità verso l'alto porta con sé il rischio di allontanare l'istituzione dalla collettività che dovrebbe rappresentare - e quindi potrebbe ridurre il grado di democrazia diretta nel breve periodo - poiché la vicinanza della nuova entità nei confronti dei cittadini sarà minore rispetto a quella dello Stato inteso singolarmente. Per legalità s'intende un requisito del potere, per cui si dice che "un potere è legale [...]"

---

<sup>17</sup> Beaud afferma in proposito che, piuttosto che parlare di deficit di legittimità o di deficit democratico, sia opportuno parlare di un deficit del pensiero politico in relazione al processo d'integrazione, volendo indicare con quest'espressione l'impossibilità di interpretare ed analizzare l'evoluzione dell'UE alla luce di categorie classiche del pensiero politico e l'incapacità di individuarne nuove, O. Beaud, *Déficit politique ou déficit de la pensée politique?*, in *Le Debat* n°87, 2005, Paris, Gallimard, pp. 44-59. Sulla stessa lunghezza d'onda Siedentop afferma che le incertezze sul futuro politico dell'UE possono essere ricondotte ad una crisi che investe il pensiero politico europeo, crisi che prepara la strada al dominio del linguaggio economico nei dibattiti di politica pubblica, L. Siedentop, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2001. Anche le tesi di L. Cohen-Tanugi sembrano andare in questa direzione, dal momento che egli afferma l'impossibilità di comprendere la specificità e la peculiarità del progetto europeo alla luce delle categorie tradizionali della scienza politica, e sembra imputare i problemi di cui soffre l'UE alla mancanza di un dibattito democratico, non solo a livello europeo, ma anche negli stessi Stati membri, L. Cohen-Tanugi, *L'Europe en danger*, Fayard, 1992.

<sup>18</sup> B. De Giovanni, "Verso una Costituzione post-nazionale?" in G. Vacca (a cura di), *Dalla Convenzione alla Costituzione. Rapporto 2005 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, edizioni Dedalo, pp21-58.

quando viene esercitato nell'ambito o in conformità delle leggi stabilite o comunque accettate"<sup>19</sup>. Per legittimità s'intende, invece, "quell'attributo dello Stato consistente nella presenza in una parte rilevante della popolazione di un grado di consenso tale da assicurare l'obbedienza senza che sia necessario il ricorso alla forza"<sup>20</sup>; per citare Habermas: "dire che un ordinamento politico gode di legittimità, vuol dire che vi sono ottime ragioni per considerare la pretesa di quell'ordinamento di esser riconosciuto giusto e corretto"<sup>21</sup>. Un'istituzione, un sistema o un'entità politica devono essere, nella gran parte dei casi, ma non in tutti, legali per godere di legittimità - questo è il caso soprattutto delle democrazie occidentali, il cui *ethos* politico è permeato dal concetto di "Stato di diritto"- ma un sistema che sia legale non necessariamente godrà del requisito della legittimità<sup>22</sup>.

In base a quanto detto è possibile affermare che il processo di integrazione comunitario, benché concordato, causa una perdita di breve periodo del grado di democraticità e legittimità; ma bisogna altresì sostenere che la Comunità gode del requisito della legalità. I trattati istitutivi, infatti, sono stati tutti approvati dall'elettorato comunitario, tramite i singoli Parlamenti nazionali, in conformità ai principi costituzionali di ogni singolo Stato membro. Inoltre i trattati sono stati riapprovati in diverse occasioni, con l'adesione di ogni nuovo membro e con l'approvazione dei successivi emendamenti. Quindi il cammino percorso dalla Dichiarazione Schumann ad oggi, è stato rispettoso della legalità. La legalità del processo di integrazione comunitario, non è tuttavia autonoma o interna al sistema comunitario, ma è la legalità esterna al sistema, quella propria del diritto internazionale – che si risolve nell'osservanza di norme pattizie e consuetudinarie - e non ha nulla a che vedere con la legalità che caratterizza i procedimenti costituzionali dello Stato<sup>23</sup>. Le istituzioni comunitarie agiscono, quindi, in perfetta legalità conformemente ai mandati loro conferiti democraticamente dagli Stati attraverso la ratifica dei trattati. Ciò implica che se in Europa si parla di crisi, deve trattarsi per forza di una crisi di legittimità. Quello che diventa, quindi, essenziale

---

<sup>19</sup> Bobbio, Matteucci, Pasquino (a cura di), Dizionario di politica, TEA, 2000, pp. 554-558, cit. p. 554.

<sup>20</sup> Bobbio, Matteucci, Pasquino (a cura di), Dizionario di politica, TEA, 2000, pp. 554-558, cit. p. 555.

<sup>21</sup> J. Habermas, La costellazione postnazionale ed il futuro della democrazia, in La costellazione postnazionale, Milano, Feltrinelli, 1999, pp. 29-102.

<sup>22</sup> Le più grandi Rivoluzioni popolari sono avvenute in sistemi politici i cui governi godevano della perfetta legalità, ma avevano perso la legittimità. J.H.H. Weiler, La trasformazione dell'Europa, in La costituzione dell'Europa, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 33-173.

<sup>23</sup> M. Luciani, Legalità e legittimità nel processo d'integrazione europea, in G Bonacchi (a cura di), una Costituzione senza Stato, Bologna, il Mulino, 2001, p. 71-87

per il successo del processo di integrazione, è il grado di legittimità, di consenso presso l'opinione pubblica, di cui gode il sistema. Ma come emerge questa legittimità? Sono ipotizzabili due risposte. Innanzi tutto attraverso una concreta e palese dimostrazione che il benessere materiale della collettività sia aumentato grazie all'integrazione. Per molto tempo, in effetti, il progetto comunitario ha goduto di un minimo di legittimità grazie ai risultati ottenuti dal punto di vista del miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei. Tuttavia, in tempi di cambiamenti economici e politici mondiali, ed in un'Unione resa ancora più complessa dall'allargamento, tale tipo di legittimità non è più sufficiente a legittimare l'UE agli occhi dei cittadini i quali hanno il diritto di sapere dove porta questo progetto che influisce in maniera così determinante sulle loro vite. L'altra modalità attraverso cui far emergere la legittimità di cui necessita l'UE per andare avanti nel suo cammino, è l'osservazione del fatto che la comunità politica integrata, possiede forme e caratteri democratici, nonché un'identità collettiva forte, e quindi ha recuperato a livello sovrastatale le quote di democrazia perse a causa del processo di integrazione. Certo si deve riconoscere che negli ultimi anni la democrazia si è progressivamente radicata in Europa, ma in ogni caso il livello di democraticità del sistema europeo risulta essere ancora insufficiente. Il punto di vista di molti intellettuali è che l'assenza di legittimità democratica sia una diretta conseguenza del deficit democratico e di parlamentarizzazione di cui l'UE soffre. Per questo motivo sono molti coloro i quali propongono di risolvere sia il problema della legittimità sia il problema della democraticità dell'Unione, attraverso un aumento dei poteri legislativi e di controllo del Parlamento europeo a discapito del Consiglio, in modo da rafforzare l'istanza parlamentare (e da renderla più simile ad un "vero" parlamento) ed eliminare le cause, presunte, della crisi di legittimità. In realtà, Weiler ed altri studiosi<sup>24</sup>, sostengono che, seppure

---

<sup>24</sup> Weiler, pur riconoscendo la necessità di rafforzare l'istanza parlamentare, ammette che un semplice potenziamento dei poteri parlamentari, non risolverebbe il problema alla radice. J.H.H. Weiler, La trasformazione dell'Europa, in La costituzione dell'Europa, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 33-173. Ferry, definendo l'Unione europea come "il massimo d'integrazione possibile compatibile con le esigenze di nazioni fortemente strutturate", afferma che l'unica soluzione possibile per risolvere definitivamente il deficit democratico dell'Unione, sia la creazione di un "sistema di parlamenti" che attiverebbe la democrazia rappresentativa, a livello europeo, molto più che un semplice rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Si dovrebbe, dunque, sviluppare un dialogo in orizzontale e verticale tra i livelli parlamentari nazionale ed europeo in modo tale da rendere realmente politico il ruolo del Parlamento e conferire ad esso nuova vitalità. J. M. Ferry - P. Thibaud, Discussion sur l'Europe, Paris, Calmann-Lévy, 1992. Sulla stessa frequenza, Georg Rösser afferma che non essendo il Parlamento europeo in grado di coprire l'intero arco di competenze esercitate degli Stati membri attraverso il Consiglio, la parlamentarizzazione dell'Unione non può essere assicurata né dal solo Parlamento europeo né dai soli Parlamenti nazionali. Per questo motivo si è fatto strada nell'indirizzo costituzionale dell'Unione l'idea che la questione del superamento del deficit democratico sia possibile solo attraverso la creazione di un'alleanza

si dovessero conferire maggiori poteri al Parlamento europeo – in modo da ridurre il deficit di parlamentarizzazione – ciò non basterebbe a risolvere i problemi di legittimità dell’UE, ma addirittura potrebbe acuirli se all’aumento dei poteri del Parlamento europeo non dovesse accompagnarsi un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo. L’assenza di legittimità caratteristica dell’Unione europea, è legata a fattori diversi, ma tutti risalenti in modo più o meno diretto, alla questione del mancato spostamento della lealtà dell’opinione pubblica europea nei confronti della nuova istituzione. L’elettorato europeo (nella maggioranza degli Stati membri), non accetta volentieri l’idea che settori fondamentali della vita pubblica, siano governati da un processo decisionale in cui la propria voce nazionale sia una minoranza che può essere battuta da una maggioranza rappresentativa di altri stati, diversi per storia, lingua, tradizioni culturali e politiche. Ciò che manca dunque all’UE è un’identità collettiva forte, che permetta di sviluppare le forme di solidarietà civica necessarie al funzionamento di un sistema complesso visto che “un processo d’integrazione che non sia governato da un’identità coerente prima o poi conduce al disordine<sup>25</sup>”. L’impossibilità di fatto per gli elettori europei di influire sulle regole che sovrintendono alla loro vita quotidiana, costituisce un limite dell’attuale assetto istituzionale, ed è all’origine delle contestazioni sempre più frequenti che provengono da più parti. Le contestazioni più energiche provengono<sup>26</sup>:

1. dalla collettività degli Stati - i quali criticano la frammentazione, l’incoerenza costituzionale e la scarsa efficienza della struttura dell’UE;
2. dai singoli Stati membri, i quali non disdegnano di proporre soluzioni differenziate (Europa a due velocità) che ridurrebbero ancora di più la coerenza e l’efficienza del sistema, ma che per certi versi sembrano essere le uniche vie percorribili per consentire all’UE di uscire dall’attuale *impasse*;

---

fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali: la presenza attiva dei Parlamenti nazionali diventa indispensabile per compensare la marginalità del ruolo riservato al Parlamento europeo. G. Ressa, *Parlamentarismo e democrazia in Europa. Prima e dopo Maastricht*, Napoli, Guida, 1999.

<sup>25</sup> L. Siedentop, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2001, cit. p. 226.

<sup>26</sup> J. H. H. Weiler, *La riforma del costituzionalismo europeo*, in *La costituzione dell’Europa*, Bologna, il Mulino, 2003, pp.451-474.