

UNIONE EUROPEA E LEGITTIMAZIONE POLITICA UN ORDINAMENTO “IRRESPONSABILE”

CLAUDIO DE FIORES

Dipartimento di Giurisprudenza, Università della Campania “Luigi Vanvitelli”

claudio.defiores@unicampania.it

ABSTRACT

The article examines the relationship between the constitutional category of “political responsibility” and democracy within the European integration process. The author explains how the current weakness, inherent in the Treaties, risks jeopardizing the future of the unity. Continuing to entrust the governance of the integration process to the primacy of the economy (and to technocratic decisions) risks making the EU an irresponsible order and a system without democracy.

KEYWORDS

Political responsibility, Constitution, European Union, Democracy, Parliamentary representation, Technocracy.

1. PREMESSA

La responsabilità politica è un argomento classico del diritto costituzionale da sempre posto, trattato e sviluppato in stretta relazione con il principio di rappresentanza. Un tema dirimente che segna i passaggi cruciali della storia moderna e ancora oggi, per molti aspetti, aperto.

Le questioni di impronta costituzionale che esso pone sono tante e controverse. In che rapporto si pone la sovranità del popolo (art. 1 Cost.) rispetto alla rappresentazione della nazione (art. 67 Cost.)? Cosa lega il divieto di mandato imperativo alla rappresentanza? Esiste una relazione tra produzione normativa e responsabilità politica? Come si struttura l'ordine della decisione rispetto all'ordine della mediazione? E che ne è, in particolare, della responsabilità politica (che allude a un «rendere il conto»¹) a fronte dell'incalzante crisi della mediazione politica e del sistema dei partiti in particolare?

Siamo in presenza di una crisi che investe tutti i Paesi a capitalismo maturo, ma che in Europa disvela risvolti e caratteri del tutto peculiari, in gran parte connessi agli inediti profili acquisiti dal processo di integrazione. Un processo forte e pervasivo sul terre-

¹ Sulle diverse declinazioni “politiche” del principio di responsabilità si rinvia a G.U. RESCI-GNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Roma, 1967.

no economico, ma con basso tasso di democraticità e quindi di “responsabilità” sul piano politico. Come proveremo, succintamente, a dimostrare in questo saggio.

2. PRINCIPIO DI RESPONSABILITÀ E QUESTIONE DEMOCRATICA IN EUROPA

La drammatica crisi in cui versa il progetto europeo esige, soprattutto dopo i fatti di Grecia e la Brexit, una svolta radicale dal cui esito dipenderà il futuro stesso dell'ordinamento dell'Unione. Per l'Europa è giunto 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 cullarsi nella «ingenua speranza, avallata dalla scienza giuridica europea ... che possano esistere ... un *costituzionalismo senza costituzione* e una *democrazia senza demos*»².

Con il referendum francese prima (giugno 2005) e con l'esplosione della crisi greca (maggio 2010) e la Brexit (2016) dopo, le gracili illusioni dell'ideologia funzionalista sono venute improvvisamente meno. E finanche l'epopea luhmanniana delle Costituzioni *senza fondamento* (senza Stato, senza popolo, senza nazione, senza democrazia)³ pare essersi definitivamente dissolta, senza aver lasciato tracce, né rimpianti. È un segnale chiaro che ci dice che oggi è nuovamente possibile ripartire. E *ripartire dalla democrazia*.

Ma per fondare democraticamente l'ordinamento europeo non basta allettarsi con qualche operazione di *maquillage* “istituzionale” nell'illusione di riuscire, in tal modo, a lenire, la condizione *deficitaria* della democrazia in Europa. 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 sul deficit democratico, per poi procedere *tamquam non esset*. Bisogna cioè avere il coraggio di affermare che per fondare democraticamente l'Europa è giunto finalmente il momento di affrancarsi dalle ridondanti litanie sul “deficit democratico”⁴. E ciò non perché - com'è evidente - di democrazia oggi in Euro-

² A. CANTARO, *La simbologia dell'integrazione*, in P. BARCELLONA (a cura di), *La società europea. Identità, simboli, politiche*, Giappichelli, Torino, 2009, 27.

³ Sulla dimensione luhmanniana della Costituzione si rinvia al saggio di F. BELVISI, *Un fondamento delle costituzioni democratiche contemporanee? Ovvero: per una costituzione senza fondamento*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, il Mulino, Bologna, 1997, 231 ss.

⁴ L'origine dell'espressione è da ricondurre al celebre contributo di D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, London, 1979. Sul controverso significato di deficit democratico si veda L. COHEN-TAUGI, *L'Europe en danger*, Fayard, Paris, 1992; B. FARAGO, *Le déficit po-*

pa vi è fin troppa (come un certo orientamento dottrinale vorrebbe farci intendere⁵). Ma semmai – esattamente all'opposto – perché vi è troppo poca. Talmente poca che parlare di «assenza marginale di democrazia»⁶ in un siffatto contesto rischia di rivelarsi, più che riduttivo, fuorviante.

La questione democratica non può, in altre parole, continuare a essere recepita in Europa come una leziosa *dependance* del processo di parlamentarizzazione dell'Unione. E in quanto tale tendenzialmente risolvibile ridefinendo i vincoli di responsabilità tra Parlamento europeo e Commissione⁷. Non di questo – o almeno non solo di questo – si tratta. E soprattutto non solo di questo ha oggi bisogno l'Europa.

Rifondare democraticamente l'ordinamento europeo significa, piuttosto, avere la consapevolezza che il deficit è strutturale e che «l'Unione europea – come lucidamente evidenziato più volte dallo storico Hobsbawm – non fu fondata come un'organizzazione democratica»⁸. Né ha mai avuto, negli anni a venire, alcuna pretesa di divenirlo.

litique de l'Europe, in *Le Débat*, 1995, 87 ss. E con riferimento alla dottrina italiana, fra i tanti, M.R. SAULLE, *Brevi considerazioni sul "deficit democratico" nell'ordinamento delle comunità europee*, in *Jus*, 1994, 339 ss.; G. STROZZI, *Alcune riflessioni sul "deficit democratico" dell'Unione europea*, in *Jus*, 1994, 345 ss.; J.C. PIRIS, *Dopo Maastricht, le istituzioni comunitarie sono divenute più efficaci, più democratiche e più trasparenti?*, in *Riv. dir. europ.*, 1994, 16 ss.

⁵ Per una critica di segno opposto al «mito del deficit democratico», ritenuto «effimero» sul piano politico, «inconsistente in sede scientifica ed inidoneo a servire da base per la riforma delle istituzioni vigenti», si veda G. DELLA CANANEA, *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 109. Su posizioni analoghe S. CASSESE, *Democrazia e Unione europea*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 87 che considera «infondata la lamentela continua del deficit democratico, la ricerca del *demos* e dell'*agorà*».

⁶ T.C. HARTLEY, *The foundation of the European Community Law*, EKT Editions, Oxford, 1994, 255.

⁷ In questo senso R. DAHRENDORF, *La democrazia in Europa*, Laterza, Roma-Bari, 1992, 9 ss.; RESS G., *Parlamentarismo e democrazia in Europa. Prima e dopo Maastricht*, Guida, Napoli, 1999, 21 ss.; D. DINAN, *Even closer Union? An introduction to the European Community*, Rienner Publishers, London, 1999, 45 per il quale «il deficit democratico non potrà mai essere sanato semplicemente dando più potere al Parlamento europeo». Sul «principio di trasparenza», quale istanza propedeutica e «strumentale alla realizzazione di un sistema concretamente democratico in quanto idoneo a porre i cittadini in condizione di conoscere le procedure decisionali e di individuare i soggetti partecipanti alle stesse», si veda, in particolare, F. POLITI, *Il principio di trasparenza*, in S. MANGIAMELLI, *L'ordinamento europeo*, Giuffrè, Milano, 2006-2008, II, 275-276. Su posizioni affini anche M. PEDRAZZI, *Art. 1*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della comunità e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2001, 6 che definisce la trasparenza «un nuovo elemento di democrazia»; C. MORVIDUCCI, *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 669 ss.

⁸ E. HOSBAWM, *Intervista sul nuovo secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 45. Sul punto, significativamente, L. CARACCILO, *Geopolitica della non Europa*, in L. BARCA, M. FRANZINI (a cura di), *Legittimare l'Europa. Diritti sociali e crescita economica*, il Mulino, Bologna, 2005, 64 che, a tale riguardo evidenzia: «Quando si accenna al *deficit democratico* dell'Europa si dimentica questa ambiguità genetica. Se infatti l'Unione europea non è uno Stato, come si può pretendere che sia

Sono queste le contraddizioni con le quali il processo di integrazione è oggi chiamato necessariamente a confrontarsi.

D'altronde se – quantomeno sul piano concettuale – siamo ancora disposti ad ammettere che il significato della parola *democrazia* non possa che essere etimologicamente desunto dal disposto semantico *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» alla cui formazione tutti «i cittadini hanno diritto di concorrere personalmente o mediante i loro rappresentanti» (art. 7 della *Dichiarazione dei diritti* del 1789), dovremmo allora coerentemente concludere che l'Unione europea non è una democrazia. Non è cioè un ordinamento in cui vige un «governo da parte del popolo»⁹ e nel quale «le istituzioni vengono fatte dal popolo per il popolo»¹⁰. 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) nella quale «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo» (art. 10.2 TUE).

L'impianto istituzionale delineato a Lisbona che oggi fa da corollario a tale enunciato normativo non solo non smentisce il «modello antidemocratico»¹¹ prediletto dall'Unione europea, ma rischia addirittura di rafforzarlo, perpetuando, nei fatti, tutte le distorsioni più acute dell'attuale *status quo*. Uno *status* nel quale il ruolo della rappresentanza politica continua, ancora oggi, ad essere carente e per

una democrazia? Chi vuole un'Europa democratica deve accettare che essa abbia forma statuale, in omaggio all'osservazione empirica per cui al mondo esistono certo Stati non democratici, ma non democrazie non statuali».

⁹ F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 1999, 186 a cui si deve la riproposizione della distinzione tra «governo da parte del popolo» e «governo per il popolo».

¹⁰ A. TOURAINÉ, *Ho votato Sì ma capisco e temo il No*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2005.

¹¹ L'espressione è di F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'Unione europea*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, ESI, Napoli, 2003, 31 per il quale «l'idea che l'Europa segua un itinerario proprio, secondo un modello del tutto originale e distinto dalle forme di organizzazione politica conosciute equivale a porre l'Unione fuori dalla storia. Il modello che così si traccia è antidemocratico e non perseguibile nel contesto di una Europa che vuole riconoscersi identitariamente in una propria cultura costituzionale». Su posizioni affini anche K. LENAERTS, D. GERARD, *The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: the Emperor is Getting Dressed*, in *European Law Review*, 2004, 289 ss. E, con riferimento alla letteratura italiana, U. MORELLI, *La cittadinanza europea*, in ID. (a cura di), *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, Giappichelli, Torino, 2000, 145 che, a tale riguardo, rileva come (soprattutto all'indomani di Maastricht) tutte le istituzioni Ue abbiano costantemente operato per «negare ai cittadini europei il diritto di scegliere chi li governa e come sono governati, cioè il contenuto principale della cittadinanza».

molti aspetti marginale¹². Basti solo pensare che l’Unione non possiede leggi in senso proprio¹³; 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 disporre di alcuna legittimazione democratica diretta ed è, pertanto, sganciato da ogni sorta di vincolo di responsabilità politica sul piano sostanziale.

Di qui il delinarsi di un assetto istituzionale debole e caotico che nulla ha da spartire con il principio di responsabilità politica e con le ragioni della democrazia. A tal punto da indurre, in passato, un raffinato intellettuale liberale come Ralf Dahrendorf ad ammettere – con una certa dose di ironia, ma anche di sconforto – che «se l’Ue facesse la domanda di essere accolta nell’Ue questa domanda dovrebbe essere respinta per insufficienza di democrazia»¹⁴.

3. RAPPRESENTANZA PARLAMENTARE E RESPONSABILITÀ POLITICA NELL’UE

La condizione del Parlamento europeo costituisce – per le ragioni appena esposte – la cartina di tornasole della crisi in cui versa il principio di responsabilità politica in Ue. Una condizione a dir poco paradossale: il Parlamento europeo è il «legislatore dell’Unione» democraticamente eletto, ma per deliberare ha bisogno del concorso del Consiglio dei ministri, cioè degli Stati (art. 14.1 TUE); esercita «la funzione legislativa» (art. 14.1 TUE), ma continua a non disporre del potere di iniziativa legislativa¹⁵; approva il bilancio (art. 14.1 TUE), ma quando si tratta di

¹² In questo senso, fra i tanti, E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l’Europa?*, in ID., *Diritto e secolarizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 177.

¹³ Il trattato di Lisbona ha sostituito il discrimine tra legge e regolamento con la tradizionale distinzione tra atti legislativi e non legislativi. Ne discende che i regolamenti, le direttive e le decisioni possono essere considerati tanto atti legislativi quanto atti non legislativi. Di qui l’esigenza di ricondurre tali atti (legislativi e non legislativi) all’interno di ben più coerenti e circoscritte categorie normative, soprattutto al fine di arginare i problemi che tale impianto potrebbe fatalmente innescare sull’attività di controllo da parte dei Parlamenti nazionali e sull’impugnabilità dei medesimi in sede giudiziaria. Sulle controverse vicende della “legge europea” si veda, in particolare, M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds*, in *Common Market Law Review*, 2008, 617 ss. E, nell’ambito della dottrina italiana, F. BILANCIA, *Considerazioni critiche sul concetto di “legge europea”*, in *Scritti in ricordo di Giovanni Motzo*, Esi, Napoli, 2004, 67 ss.; A. CELOTTO, *La “legge” europea*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, cit., 209 ss.

¹⁴ R. DAHRENDORF, *La società riaperta*, Laterza, Roma-Bari, 2005, 322.

¹⁵ Il potere di iniziativa continua ad essere riservato alla Commissione (art. 17 TUE). Al Parlamento spetterebbe oggi, tutt’al più, solo un potere di *iniziativa sull’iniziativa*. In base all’art. 225 del TFUE il Parlamento europeo, a maggioranza dei membri che lo compongono, può pertanto esclusivamente «chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l’elaborazione di un atto dell’Unione ai fini dell’attuazione dei Trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo».

adottare le «disposizioni relative al sistema» (finanziario) continua a rivestire un ruolo «esterno» (*rectius*: subalterno) rispetto alle decisioni del Consiglio (art. 311 TFUE)¹⁶. La netta, ma ininfluyente (in termini politici), decisione assunta dal Parlamento europeo contro la «riforma del patto di bilancio» ne è stata in anni recenti la conferma più eloquente¹⁷.

E rilevando tutto ciò non si vuol di certo disconoscere che gli spazi politici e normativi a disposizione del Parlamento si sono, soprattutto dopo Lisbona, accresciuti¹⁸. Ma piuttosto evidenziare che anche le più recenti innovazioni normative, seppure significative, risultano essere allo stato attuale del tutto inadeguate per porre fine all'atavica condizione di marginalità del Parlamento europeo (debole partecipazione al cd. *decision-making*; insoddisfacenti procedure di controllo sull'azione politica della Commissione; conseguente latitanza del principio di responsabilità politica)¹⁹.

Una condizione, questa, ulteriormente inasprita dal perpetuarsi di una situazione grave ed endemica del processo di integrazione sul terreno democratico con la quale l'Unione europea ha, fino a oggi, evitato di fare seriamente i conti. Ciò che è

¹⁶ Ci si riferisce ai processi di determinazione dell'assetto finanziario dell'Ue, di stanziamento delle «risorse proprie dell'Unione», di adozione di tutte le «disposizioni relative al sistema». In tutti questi casi a decidere è il Consiglio seppure «previa consultazione del Parlamento europeo» (art. 311 TFUE). Sul punto la sintetica, ma efficace ricostruzione di M. CARABBA, *Il bilancio dell'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, 343 ss.

¹⁷ Il 19 gennaio 2012, nel corso di una seduta plenaria, il Parlamento europeo approva a larga maggioranza (521 sì, 124 no, 50 astenuti) una risoluzione nettamente contraria al cd. "Fiscal compact". Preso atto dell'ostinata volontà politica dei vertici Ue, il Parlamento europeo si riserva, in quella medesima sede, «il diritto di usare tutti gli strumenti legali e politici a sua disposizione» per tentare di porre un argine al tentativo di riforma dei Trattati vigenti. Tutte le principali formazioni politiche del Parlamento (popolari, socialisti, liberali e verdi) che si sono schierate contro il "Fiscal Compact" hanno, infatti, convenuto di sollecitare i rispettivi partiti nazionali di riferimento a non ratificare l'accordo. Le cose andranno però molto diversamente.

¹⁸ Basti soltanto pensare all'elezione da parte del Parlamento del Presidente della Commissione (art. 14.1 TUE) o alla rilevante espansione, in un numero cospicuo di materie, della cd. procedura di codecisione Parlamento-Consiglio (nel frattempo divenuta "la procedura legislativa ordinaria" dell'Unione ex art. 14 TFUE).

¹⁹ A tale riguardo appare opportuno, in questa sede, evidenziare come sul Parlamento pesi ancora oggi quello che è stato il suo vizio di origine: l'assenza di vocazione democratica. Il Parlamento europeo nasce, infatti, come *Assemblea comune*, di tipo consultivo e non eletta direttamente dal popolo. L'elezione dei suoi membri a suffragio universale, da parte dei cittadini europei, avverrà, per la prima volta, solo nel 1979. Sull'evoluzione politica e istituzionale del Parlamento europeo si veda, fra tanti, C. ROMANELLI GRIMALDI, *Il Parlamento europeo*, Cedam, Padova, 1977, 1 ss.; P. PONZANO, *Le istituzioni dell'Europa*, in M. COLUCCI, S. SICA (a cura di), *L'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2005, 63 ss.; L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, il Mulino, Bologna, 2004, 6 ss.; S. NINATTI, *La formula parlamentare europea dagli esordi al trattato costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, 1395 ss.; E. SALVATI, *Il Parlamento europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell'Unione europea*, Mondadori, Milano, 2019.

certo è che, allo stato attuale, non vi è ancora una funzione legislativa “generale” attribuita alla rappresentanza politica; le funzioni assegnate al Parlamento europeo continuano a essere carenti e per molti aspetti anche indeterminate (basti solo pensare ai singolari effetti sottesi all’impiego del cd. *emergency brake*)²⁰; al Parlamento è stata sottratta la disciplina giuridica in materia di diritti di cittadinanza (elettorato attivo e passivo dei cittadini dell’Unione ex art. 22 TFUE; diritto di famiglia ex art. 81.3 TFUE; politiche sociali ex art. 153.2 TFUE); i vincoli di responsabilità fra gli organi politici e di decisione appaiono vaghi e indefiniti.

E tutto ciò con conseguenze, a dir poco, pregiudizievoli sia sugli assetti generali della normazione, sia, conseguentemente, sui profili fisiologici della riserva di legge. Dal Trattato sul funzionamento emerge, infatti, alquanto chiaramente che l’istituto della riserva di legge è sì (formalmente) presente all’interno dell’ordinamento dell’Ue, ma esso non opera a favore del Parlamento (così come la matrice democratica di tale istituto pretenderebbe). Beneficiario esclusivo della riserva è il Consiglio, nei cui confronti il Parlamento può solo esprimere dei pareri in merito al suo operato. Ma v’è di più. Su materie ritenute “*politically sensitive*”, a essere stato estromesso dall’indirizzo politico-normativo non è soltanto il Parlamento europeo, ma più complessivamente l’atto legislativo nella sua accezione tipica e formale (art. 24.1 TUE). È il caso della PESC (politica estera e di sicurezza comune) le cui decisioni fondamentali vengono oggi direttamente assunte dai due Consigli (art. 24.1 TUE), al riparo da ogni forma di mediazione parlamentare e legislativa. Anche in questo caso al Parlamento europeo spetterà, pertanto, solo il “privilegio” di essere informato sulla «evoluzione di tali politiche». O, nella migliore delle ipotesi, di essere direttamente consultato dall’Alto rappresentante dell’Unione sui «principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune» (art. 36 TUE)²¹. Francamente non molto per un assetto dei poteri che oggi i Trattati ci di-

²⁰ Istituto questo che, al di là del nome, non ha nulla da spartire con i presupposti della necessità e dell’urgenza. Nell’*emergency brake* ciò che assume un carattere emergenziale è esclusivamente la pretesa dello Stato membro di veder immediatamente sospesa la procedura ordinaria in tutti i casi in cui un’iniziativa legislativa «lede aspetti importanti del sistema di sicurezza sociale... ne altera l’equilibrio finanziario» (art. 48 TFUE) oppure vada comunque a incidere «su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale» (art. 84.3). In tutti questi casi la decisione dovrà essere direttamente assunta dal Consiglio.

²¹ La medesima disposizione prevede altresì che l’Alto Rappresentante debba provvedere affinché «le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all’informazione del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all’Alto Rappresentante. Esso procede due volte all’anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell’attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune». Sulla PESC si veda l’attento commento di R.A. CANGELOSI, N. VEROLA, *La politica estera e di sicurezza dell’Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 205 ss.

cono fondato sulle ragioni della democrazia rappresentativa e sul principio di responsabilità politica.

Per ciò che concerne l'annoso tentativo di configurare il Parlamento europeo come la sede naturale della rappresentanza politica è però possibile registrare oggi una novità *testuale* alquanto significativa: il Trattato di Lisbona, innovando la formulazione dell'art. 189 del Trattato CE (secondo la quale i componenti del Parlamento altro non erano che 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 – a nostro modo di vedere – l'emersione di un vero e proprio *demos* europeo²².

D'altronde non solo 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, ma 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 TUE²³). Anzi – smentendo sé 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.

Di qui il caotico delinarsi di un assetto della rappresentanza politica a livello europeo intriso di debolezze e ambiguità che – a ben vedere – altro non sono che le debolezze e le ambiguità dell'Ue, del suo progetto politico, della sua contraddittoria natura costituzionale. E a nulla vale brandire i “*sovereign powers*”, ostentare la personalità giuridica dell'Unione (art. 47 TUE)²⁴ o anche trincerarsi dietro le sue, più o meno oscure, *leadership*. Perché non di questo si tratta.

²² A una differente soluzione interpretativa approda invece R. ORRÙ, *Prospettive di “parlamentarizzazione” dell'Unione: Assemblee nazionali o Assemblea europea*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2003, 1760 ss.

²³ Sul punto, persuasivamente, J. LUTHER, *Il costituzionalista europeo come osservatore partecipante della democrazia europea*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2010, 174.

²⁴ L'art. 47 TUE oggi sancisce che «l'Unione ha personalità giuridica». Di qui la convinzione, espressa da ampia parte della dottrina, che l'Europa si sia in tal modo finalmente dotata di quei congegni istituzionali che hanno fino a oggi caratterizzato la cd. “sovranià esterna” degli Stati: dalla sigla dei Trattati internazionali al diritto di legazione, dalla presentazione di ricorsi davanti a una giurisdizione internazionale al riconoscimento delle immunità collegate allo status internazionale (sul punto, fra i tanti, A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, 377 ss.). Una soluzione interpretativa quanto meno affrettata, oltre che per taluni aspetti smentita dalla *Dichiarazione n. 24* (allegata al Trattato di Lisbona) nella quale si precisa «che il fatto che l'Unione europea abbia personalità giuridica non autorizzerà in alcun modo

L'Unione per affermare il suo ruolo nello scenario globale ha una sola strada a disposizione: ripartire dalla democrazia. Senza un'autentica e radicale conversione della rappresentanza parlamentare dell'Ue sul terreno democratico tutta l'Europa rischia di essere inghiottita nelle spirali speculative dei mercati finanziari e nelle contraddizioni di una globalizzazione capitalistica incalzante e senza freno²⁵.

4. INDIRIZZO POLITICO SENZA LEGITTIMAZIONE E SENZA RESPONSABILITÀ

L'indirizzo politico che è stato, fino ad oggi, progressivamente normativizzato nei trattati va, invece, in un'altra direzione²⁶. La sua dimensione congenita ha ben poco da spartire con il principio democratico. Altra è la sua *norma agendi*, altre le istanze giuridiche e culturali a esso sottese, altri i vincoli di responsabilità che alimentano il suo progetto politico e sociale: la costruzione di «un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (art. 119 TFUE).

È questo l'asse strategico sul quale si è venuto strutturando, in questi anni, l'indirizzo politico Ue. E a sostegno di tale asse tutte le istituzioni dell'Unione sono oggi *responsabilmente* obbligate ad operare. Tutte, senza distinzione alcuna e senza alcun discrimine (di natura giuridica o istituzionale) fra funzione legislativa, esecutiva e finanche giudiziaria²⁷. E questo perché nell'assetto dei poteri, così come delineato nei Trattati, non v'è separazione di funzioni²⁸. Tutti i poteri sono sta-

l'Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati».

²⁵ Per realizzare la rappresentanza politica europea non basta che il Parlamento venga direttamente eletto dai cittadini europei (così come è fino a oggi avvenuto), ma è necessario che sia esso ad assumere il cd. *decision-making* all'interno dell'Unione. Sul punto criticamente R. CALVANO, *Verso un sistema di garanzie costituzionali dell'Unione europea?*, in *Giur. cost.*, 2001, 209 ss.

²⁶ Sulla normativizzazione dell'indirizzo politico Ue da parte dei Trattati si veda, in particolare, G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, 117 ss.

²⁷ L'art. 19.2 TUE stabilisce espressamente che finanche «i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia e i giudici del tribunale ... sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per sei anni». E quindi senza alcuna procedura concorsuale, né garanzia di imparzialità. L'unico argine è infatti costituito dall'art. 253 che a tale riguardo si limita a stabilire che i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia vengono «scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza». Sulla configurazione del potere giurisdizionale nell'ordinamento Ue si veda C. ZADRA, *Il sistema giurisdizionale*, in M. COLUCCI, S. SICA, *L'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2005, 117 ss.; M.P. CHITI, *La giurisdizione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 349 ss.

²⁸ In questo senso, fra gli altri, W. OSWALT, *Costituzione europea. Per una critica radicale*, Jaca Book, Milano, 2006, 13. E con riferimento alla letteratura italiana P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, il Mulino, Bologna, 258 ss.; L. LEVI, *Carta dei diritti e Costituzione europea*, in G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il*

ti concepiti e tutte le istituzioni sono state congegnate per agire come soggetti *esecutivi*.

E soggetti esecutivi sono oggi non solo le principali istituzioni europee, ma anche tutti quegli organi statuali sui quali grava l'obbligo di adottare indirizzi miranti al perseguimento di «una politica economica ... fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni» (art. 119.1 TFUE).

Non è un caso che per perseguire *razionalmente* tale obiettivo, assicurando «finanze pubbliche e condizioni monetarie sane» (art. 119.3 TFUE), il Trattato non abbia esitato a predisporre drastici parametri di “accesso” (stabilità dei prezzi, risanamento finanziario, bilancia dei pagamenti sostenibile) in grado di vincolare (comprimendoli) i bilanci di tutti gli Stati membri²⁹.

Ciò ha indotto l'Ue a ridefinire integralmente la sfera della responsabilità politica dei singoli organi non alla luce dei principi democratici, ma dei parametri economici da rispettare. Di qui la disciplina di articolate «procedure di sorveglianza» e la previsione di puntuali raccomandazioni “censorie” nei confronti degli ordinamenti statali che non abbiano scrupolosamente rispettato il «programma di risanamento di bilancio» e quello di riduzione dei disavanzi eccessivi.

Competente, in base all'art. 126.2 TFUE, a vigilare sulla responsabilità finanziaria dei singoli paesi e sull'entità del debito pubblico degli Stati membri è la Commissione la quale, «se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio» (art. 126.5 TFUE). Sarà, quindi, in ultima istanza il Consiglio a stabilire «dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo» (art. 126.6) e quali misure adottare (art. 126.11).

Il principio di responsabilità politica, così come delineato dal TFUE, non pare quindi presentare particolari novità su questo terreno. Dalla sua peculiare configurazione si evince alquanto chiaramente che l'attuazione dell'indirizzo politico

costituzionalismo dei diritti, Giuffrè, Milano, 2001, 183; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002, 164; S. CASSESE, *La costituzione europea: elogio della precarietà*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, cit., 34 per il quale a differenza degli ordinamenti costituzionali nazionali «ispirati e talora persino fondati sulla divisione dei poteri ... l'Unione è ispirata al principio di condivisione dei poteri».

²⁹ La determinazione del grado di *eccessività* del disavanzo pubblico viene ponderata, sulla base dell'utilizzo di specifici parametri oggi fissati nel Protocollo n. 12 (*Sulla procedura per i disavanzi eccessivi*) allegato al Trattato e il cui carattere cogente è garantito da uno speciale procedimento di “sorveglianza multilaterale”, al quale prendono parte sia la Commissione che i Governi nazionali (art. 121.3 TFUE). Sul punto, fra i tanti, A. MANZELLA, *Il “vincolo europeo” sul governo dell'economia*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Giuffrè, Milano, 1992, II, 1491 ss.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, 154 ss.; G. GAROFALO, *Risanamento finanziario, aggancio all'Europa e riforma dello Stato sociale. L'esperienza del biennio 1992-'94*, in V. ATRIPALDI, G. GAROFALO, C. GNESUTTA, P.F. LOTITO, *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, Cedam, Padova, 1998, 467 ss.

dell’Unione è, ancora oggi, appannaggio pressoché esclusivo di un «governo bipolare»³⁰ imperniato su un «motore politico»³¹ (il Consiglio) e su un «motore tecnico» (la Commissione).

Il primo di questi poteri, il Consiglio europeo, è l’organo responsabile della definizione degli «orientamenti» e delle «priorità politiche generali» dell’Unione (art. 15.1 TUE). Tuttavia, anche l’attività del Consiglio, seppur preminente sul piano politico, risulta essere per molti aspetti rigidamente vincolata al perseguimento dell’indirizzo politico dell’Unione così come delineato nei Trattati. A ciò si aggiunga, altresì, che il Consiglio, non disponendo di funzioni giuridicamente vincolanti per poter esercitare la propria azione politica, ha bisogno di far leva sul potere di “interposizione” tecnico-normativa esercitato da altre istituzioni. *In primis*, la Commissione. È questa «l’istituzione dominante»³² dell’Unione, l’unico organo dotato di una stabile organizzazione burocratica³³, il punto più avanzato di mediazione fra governi nazionali e poteri tecnocratici. E la ragione di tale preminenza è evidente: questo organo ha la funzione di promuovere «l’interesse generale» in ambito europeo; di vigilare sul «diritto dell’Unione» (art. 17.1 TUE); di rappresentare l’U.E. a livello internazionale; di dare esecuzione al bilancio (art. 17.1 TUE); di esercitare, in via esclusiva, il potere di iniziativa legislativa (art. 17.2 TUE). Tutte funzioni che la Commissione è chiamata a svolgere *irresponsabilmente* e «in piena indipendenza»: da ogni «governo, istituzione, organo o organismo» (art. 17.3 TUE).

L’intervista recentemente rilasciata da Pierre Moscovici, commissario europeo per gli affari economici e monetari dell’UE, deve farci riflettere³⁴. Il Commissario - scatenando un vortice di critiche anche all’interno del suo stesso schieramento politico - ha ribadito che la Commissione Ue è indipendente e che il suo lavoro non sarà condizionato da alcuno. Neppure dell’esito delle prossime elezioni europee: a prescindere da come si pronunceranno i popoli europei sarà, in ogni caso, la Commissione attualmente in carica a valutare sia la manovra in corso, sia quella del prossimo anno. Affermazioni provocatorie quanto si vuole, ma che col-

³⁰ Così L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell’Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, 246.

³¹ L’espressione è di F. CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in *Pol. dir.*, 2000, 26.

³² La definizione è di G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Passigli, Firenze, 2008, 53. In questo senso anche G. FERRARA, *Commissione europea e indirizzo politico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2005, 1068 ss.

³³ Sull’organizzazione burocratica della Commissione si veda, in particolare, M.P. CHITI, *L’organizzazione amministrativa*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, 172 ss.

³⁴ Il contenuto dell’intervista rilasciata dal Commissario agli Affari economici Pierre Moscovici ad *Agorà* su Rai3 è stata pressoché integralmente riprodotta da *AgenPress.it* (*Moscovici. Sarò in carica fino a novembre 2019, in tempo per vedere la prossima manovra*) del 19.10.2018.

gono un punto di verità. Perché il problema non è Moscovici, ma le istituzioni Ue. Non è il Commissario francese che è «irresponsabile» - come leggiamo oggi su alcuni giornali europei - ma semmai i Trattati che hanno reso la Commissione sostanzialmente «avulsa» anche nei confronti del potere democratico (nonostante i timidi accorgimenti di impianto parlamentare recentemente introdotti).

La forza della Troika discende proprio dalla assenza di legittimazione democratica dei tre centri di potere che la compongono (FMI, Commissione Ue, BCE) e dalla loro irresponsabilità politica. È il caso non solo del Fondo monetario, ma anche - come si è visto - della Commissione. E ancor di più della Banca centrale europea, organismo a cui i Trattati dell'Unione hanno affidato la piena responsabilità della politica monetaria in Europa. D'altronde, una delle conseguenze più vistose prodotte della latitanza della politica in Europa è proprio costituita dalla sottrazione al Parlamento Ue e ai Parlamenti nazionali della politica monetaria e finanziaria. Lo scompensamento democratico determinatosi in questi anni non dipende, in altre parole, solo dalla repentina spoliatura della sovranità finanziaria degli Stati, ma dalla singolare circostanza che questa sovranità sia stata loro sottratta al fine di attribuirla, in ambito Ue, a soggetti indipendenti, democraticamente non legittimati e in quanto tali irresponsabili.

La Bce è il soggetto chiave dell'eurozona: un circuito di poteri economici, lobbies e Stati Ue costruito arrecando una mutilazione senza precedenti al potere democratico e al governo politico della moneta. Aver stipulato, tra i principi cardini del TFUE, l'indipendenza politica della Bce ha, infatti, prodotto una situazione giuridica e finanziaria del tutto inedita nella storia delle istituzioni politiche. Per almeno due ragioni: a) la Bce è l'unica banca centrale al mondo ad essere politicamente indipendente da ogni altra autorità; b) l'Ue è l'unica organizzazione politica che non sia uno Stato e che disponga di una Banca.

A tale riguardo l'art. 130 del TFUE espressamente dispone: «Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo».

Il movente ideologico (di impronta neoliberalista) che ha alimentato questo esito è evidente: sganciare l'economia dai meccanismi della politica, dai vincoli costituzionali, dalla democrazia. Un esito dirompente, sul terreno costituzionale (e non solo), destinato a innescare un vero e proprio rovesciamento delle forme di legittimazione del potere e dei paradigmi della responsabilità.

Il potere politico-finanziario, così come stabilizzatosi all'interno dell'Ue, è un *unicum* nel contesto globale. Non risponde ai cittadini, non risponde al Parlamento e in un certo senso neppure al Governo. Insomma, siamo di fronte a un soggetto assolutamente irresponsabile nei confronti dei poteri democratici. Ma non nei

confronti dei mercati, delle banche d'affari internazionali, degli agenti finanziari con i quali opera a stretto contatto.

La funzione della Banca centrale non è mai stata, d'altronde, quella di assicurare condizioni di vita dignitose ai cittadini europei. Né tantomeno tra i suoi scopi vi è mai stato – diversamente da quanto previsto dallo stesso statuto della *Federal Reserve* (la Banca centrale degli Usa) – quello di realizzare la piena occupazione. Fine esclusivo della Bce è assicurare la stabilità dei prezzi (art. 127. 1 TFUE)³⁵.

La situazione potrebbe essere definita allarmante, se non fosse che la stessa Bce prova a tranquillizzarci. E in una sorta di raffinata *brochure* interattiva, inclusa nel suo sito, ci rammenta: «Lavoriamo per i cittadini europei e siamo formalmente responsabili di rendere loro conto attraverso il Parlamento europeo» (come se fra i due organi intercorresse una sorta di rapporto di fiducia, del quale non v'è in realtà alcuna traccia nei Trattati). E poi aggiunge: «I trattati dell'Unione europea precisano i diversi canali tramite i quali assolvere tale responsabilità, ad esempio pubblicando il Rapporto annuale».

Ma il *Rapporto annuale* ci dice esclusivamente quello che è il reale ammontare delle operazioni della Banca. Operazioni il cui nucleo, sul piano finanziario, è costituito dalle manovre sul tasso di sconto. Una vera e propria partita di sponda che la Bce gioca a ridosso di interessi, impennate, strategie di banche di affari, mercati, poteri finanziari. E riguardo alla quale il Parlamento non ha alcun potere di mozione, di censura, di critica, di risoluzione, di indirizzo. Né tantomeno può bocciare o rinviare alla BCE il *Rapporto*. Ciò che il Parlamento può fare è esclusivamente «procedere su questa base ad un dibattito generale» (art. 284.3 TFUE). Nulla di meno, ma neanche nulla di più.

5. RESPONSABILITÀ POLITICA E FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE. PROFILI CRITICI

Le modalità di formazione della Commissione delineate dall'art. 17.7 TUE (svolgimento delle consultazioni, proposta da parte del Consiglio, elezione a maggioranza assoluta, nomina dei commissari da parte del Consiglio ...) hanno indotto parte della dottrina a considerare tali dinamiche il viatico privilegiato per

³⁵ Sul *Federal Reserve Act* del 1913 e sui suoi sviluppi si rinvia a R. DE CARIA, *Quando il diritto altera la realtà: la manipolazione del denaro e le sue conseguenze in USA, Regno Unito, UE e Italia*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2012, 1621 ss. Sull'operato della BCE cfr. L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rass. Parl.*, 2005, 117 ss.; G. BUCCI, *Costituzione italiana, BCE e Patto di Stabilità*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Processi di decisione politica e sovranità economica*, I, Giuffrè, Milano, 2008, 41 ss.; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Giappichelli, Torino 2016, 27 ss.

l'instaurazione, anche nell'Ue, di una forma di governo di tipo parlamentare³⁶. E ammettendo ciò, non ci si è soltanto riferiti alla presunta instaurazione di un vero e proprio rapporto di fiducia tra Parlamento e Commissione³⁷. Ma si è inteso anche alludere a quelle che sono oggi le singolari modalità di coinvolgimento del Consiglio nel procedimento di formazione della Commissione. Procedimento – si è detto – scientemente delineato, da parte del Trattato, con un occhio rivolto ai poteri del Capo dello Stato nelle democrazie parlamentari³⁸.

Tutto ciò non convince, per una ragione innanzitutto: il Consiglio non è un organo di garanzia, ma il principale “esecutore” dell’indirizzo politico dell’Unione. Ne discende, pertanto, che una cosa è l’incarico presidenziale, con la sua peculiare natura costituzionale e la sua fisiologia, altra cosa è invece la “proposta” del Consiglio così come delineata dall’art. 17.7 TUE. E questo perché mentre con l’*incarico* il Capo dello Stato affida il compito di formare un governo a quella personalità ritenuta più capace di ottenere la fiducia del Parlamento, con la *proposta* il Consiglio esprime invece una valutazione di tipo politico, indicando al Parlamento una personalità di suo gradimento. Siamo, quindi, in presenza di una vera e propria designazione. Una sorta di investitura politica direttamente espressa dal Consiglio. Al Parlamento europeo, di conseguenza, spetterà solo pronunciarsi attraverso un mero “voto di approvazione” (art. 17.7 TUE). Una sorta di ratifica della volontà politica già compiutamente espressa dal Consiglio. E questo anche perché – a differenza di quanto avviene nei regimi parlamentari – la cd. fiducia non viene, in questo caso, accordata su un programma adeguatamente esposto in sede parlamentare. Né tanto meno l’elezione del vertice dell’esecutivo è, in questo caso, preceduta da un dibattito parlamentare articolato e aperto sull’indirizzo politico da perseguire.

³⁶ Sul punto si veda, fra gli altri, G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, in *Dem. Dir.*, 2003, 2; L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l’Europa*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 758 ss.; M. CARDUCCI, *Una forma di governo a fiducia parlamentare “multilivello”*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, 71 ss.

³⁷ In questo senso, fra gli altri, L. LEVI, *Dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo modello di esecutivo federale*, in G. BRONZINI, F. GUARRIELLO, V. PICCONI (a cura di), *Le scommesse dell’Europa. Diritti, istituzioni, politiche*, Ediesse, Roma, 2009, 279 ss. In senso contrario, tra i pochi, S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e l’ordinamento dell’Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, 15 che, a ragione, ritiene che «non è rintracciabile nel dato positivo dei Trattati una configurazione dei rapporti fra i due organi in senso fiduciario». Sui rapporti tra Parlamento e Commissione cfr., altresì, G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa. Prima e dopo Maastricht*, Napoli, 1999, 34 ss.; L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità. Commissione e Parlamento dell’UE*, in *Pol. dir.*, 2001, 197 ss.

³⁸ Così, da ultimo, A. PRETO, *La Commissione europea dopo il Trattato di Lisbona* (2011), in www.jus.unitn.it.

Così come è, allo stesso tempo, altresì evidente che nessun esito *parlamentarista* potrebbe mai discendere da quell'inciso - contenuto nella medesima disposizione - che sollecita il Consiglio europeo a dover "tener conto" del risultato delle elezioni del Parlamento prima di proporre il candidato alla carica di Presidente della Commissione. E questo sia perché - come si è già detto più volte - il confronto politico alla vigilia delle elezioni si svolge generalmente attorno a temi di rilevanza più che europea, nazionale (ciò che si intende misurare, in occasione delle elezioni europee, è innanzitutto l'indice di gradimento del governo in quel momento in carica)³⁹. Sia soprattutto perché dalle elezioni europee non discende la costituzione di un esecutivo, la stesura di un programma di governo, né tanto meno la formazione di uno schieramento di opposizione. Requisiti, questi, che sono sempre stati parte integrante del modo di essere e di agire di una democrazia parlamentare⁴⁰.

Ecco perché, in breve, riteniamo quanto meno forzato il tentativo - oggi sortito da parte della dottrina - di inquadrare l'attuale modello di organizzazione dell'Unione tra le forme di governo parlamentari. A meno che non si voglia un po' arditamente sostenere che oggetto della fiducia parlamentare debba, in questo caso, ritenersi non tanto il programma politico (che non c'è), ma le intrinseche «qualità di indipendenza del soggetto verso cui la valutazione si rivolge»⁴¹, il suo appeal europeista, il suo tasso di fedeltà agli indirizzi politici dell'Unione (così come parrebbe oggi pretendere lo stesso art. 17.3)⁴². Si tratterebbe, tuttavia, anche

³⁹ Cfr. G. NEVOLA, *Democrazia, Costituzione, Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Liviana, Novara, 2007, 61-62 che opportunamente rileva come «le elezioni per il Parlamento europeo sono di fatto elezioni politiche nazionali di secondo ordine ... un voto a *bassa portata* (ossia *conta poco*), vista la debolezza politica dell'istituzione che esso va a formare». Sul punto, ampiamente, D. PASQUINUCCI, *Le elezioni europee: solo "second-order elections"?*, in A. LANDUYT, D. PASQUINUCCI (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Cacucci, Bari, 2004, 41 ss.

⁴⁰ La recente esperienza storica ha, in questi anni, dimostrato che i commissari designati provengono, in maggioranza, dalle file del PPE e del PSE e che la loro designazione è stata consensualmente concordata fra i due partiti. Ciò ci pone al cospetto di un Parlamento che, anche in questo caso, «parla con una sola voce» in quanto sprovvisto di una matura dialettica politica maggioranza-opposizione (popolari e socialisti). Sul punto, fra gli altri, A. SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., 114; S. COLLIGNON, *Viva la Repubblica europea*, Marsilio, Venezia, 2008, 76 che vede nel Parlamento europea una «desolata arena» di estenuanti «negoziati condotti quasi esclusivamente tra i governi, escludendo i cittadini da ogni discussione sulle leggi».

⁴¹ Così R. MANFRELOTTO, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2004, 46. Sul punto le considerazioni critiche di M.P. IADICICCO, *Le riforme istituzionali nell'Unione dopo Lisbona: un equilibrio precario*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Giappichelli, Torino, 2009, 71 ss.

⁴² In base all'art. 17.3 TUE possono, infatti, far parte della Commissione solo coloro che hanno dato prova del loro «impegno europeo» e quindi solo gli euroentusiasti dell'Unione e tutti coloro che sono animati dalla volontà di far prevalere gli interessi concreti dell'Unione. Sul punto N. NU-

in questo caso, di un'ipotesi talmente anomala che esula visibilmente da quelle che sono sempre state le dinamiche di formazione dei governi nei sistemi parlamentari.

Ne discende, in conclusione, che la forma di governo europea (se di forma di governo si può parlare) non è una forma di governo di tipo parlamentare. E non lo è non solo per le ragioni che sono state appena dette, ma anche perché fisiologicamente sguarnita della possibilità di dare vita a un esecutivo a «estrazione parlamentare»⁴³, essendo essa sprovvista dell'istituto dello scioglimento e dell'enucleazione di adeguate forme di responsabilità politica tra Parlamento e Commissione, a cominciare dalla possibilità di «mandare un governo a casa»⁴⁴ e di indire nuove elezioni.

E a questo punto conviene fermarsi. Perché addentrarsi, ulteriormente, in siffatti meandri rischia di rivelarsi, se non stucchevole, quanto meno bizzarro dal momento che, allo stato attuale, ciò che manca all'Unione europea non è solo la forma di governo parlamentare, ma - a ben vedere - il Parlamento stesso. Cioè a dire un'assemblea democratica in grado di rappresentare tutto il popolo europeo nella sua *unitaria*, ma allo stesso tempo politicamente *plurale* articolazione: «La democrazia - si legge in un significativo passaggio del *Lissabon Urteil* - vive in primo luogo di (e in) un'opinione pubblica funzionante ... Questa opinione pubblica rende visibile le alternative nelle elezioni e nelle votazioni e le richiama continuamente alla memoria anche per le singole decisioni nel merito, affinché la formazione della volontà politica del popolo, per il tramite dei partiti aperti alla partecipazione dei cittadini e nello spazio delle informazioni, rimanga sempre presente e efficace» (§. 250).

Ma di una «opinione pubblica» *europea*, della «volontà politica del popolo» *europeo*, di «alternative nelle elezioni» *europee*, di partiti *europei* aperti alla partecipazione dei cittadini *europei* ... nell'Unione *europea* ancora oggi non vi è traccia⁴⁵.

GENT, *Governo e politiche dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2008, II, 16 che evidenzia come «un dato molto importante è che tutti i governi hanno adottato la pratica di nominare rappresentanti che sono tendenzialmente filo-europeisti e che non sono stati associati a partiti estremisti o frange estremiste di uno dei partiti tradizionali».

⁴³ I componenti della Commissione devono essere tutti «istituzionalmente, cioè necessariamente» estranei al Parlamento. Ipotesi che nelle forme di governo parlamentari fino a oggi sperimentate è stata il frutto di «circostanze particolari o eccezionali» (G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, cit., 97).

⁴⁴ Così J.H.H. WEILER, *Europa, sì ma quale?*, in *Confronti*, 2009, 71.

⁴⁵ Sul punto U. MATTEI, *L'efficacia incerta delle leggi comunitarie*, in ID., *La legge del più forte*, Manifestolibri, Roma, 2010, 106 che vede nel Parlamento europeo «una camera (recessiva) di un sistema di legislazione bicamerale dominato dal Consiglio». E aggiunge: «Soltanto un utilizzo rivoluzionario della sua legittimazione democratica potrebbe cambiarne la natura, ma dovremmo immaginare un parallelo con gli Stati Generali pre-rivoluzionari ed il giuramento della Pallacorda, il che seppure sommamente desiderabile, appare improbabile vista la sociologia dei politici europei». Sul punto anche J. BLONDEL, R. SINNOT, P. SVENSSON, *People and Parliament in the Euro-*

6. LEGITTIMAZIONE POLITICA, PRINCIPIO DI RESPONSABILITÀ E DERIVE TECNOCRATICHE DEL SISTEMA: I NODI DELLA COSTRUZIONE EUROPEA

La questione democratica è quindi, ancora oggi, il punto dirimente del processo di integrazione, il principale handicap nella costruzione dell'unità europea. 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 (a prescindere dall'esito delle singole consultazioni) 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 tecnocrazie⁴⁶.

Di qui l'inevitabile svilimento del progetto europeo, dei suoi tratti identitari, della sua storia. D'altronde tra progetto e identità vi è sempre stato un rapporto continuo e inestricabile. Anzi per essere più precisi *il progetto è identità*. L'identità non è pertanto un *dato naturale*, né tanto meno un sostrato atavico. L'identità si forma nel conflitto, si costruisce a contrario, si ricava per distinzione, nel rapporto «con sé» e nella «*differenza con sé*»⁴⁷, per incarnarsi poi saldamente nella coscienza storica degli uomini.

Scriveva Chabod nella sua *Storia dell'idea d'Europa*: «coscienza europea significa differenziazione dell'Europa, come entità politica e morale, da altre entità, cioè nel nostro caso, da altri continenti o gruppi di nazioni; il concetto di Europa deve formarsi in contrapposizione a qualcosa che non è Europa, ed acquista le sue caratteristiche e si precisa nei suoi elementi, almeno inizialmente, proprio attraverso un confronto con questa non-Europa»⁴⁸.

Solo sviscerando fino in fondo il tema dell'identità europea è possibile iniziare a porre le condizioni per la costruzione di una costituzione europea. E questo perché «la Costituzione, così come l'Europa, è un fatto di coscienza prima ancora

pean Union, Oxford University, Oxford, 1998; E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, cit., 194 che intravede la causa della debolezza del Parlamento europeo nel fatto che esso «non può rappresentare ciò che non c'è: il popolo europeo non può riprodurre ciò che (ancora) non esiste, una sfera pubblica politica europea, che si formi al di là dei confini nazionali circa le questioni decisive della politica europea».

⁴⁶ Cfr., in particolare, L. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, La Nuova Italia Scientifica, Firenze, 1995.

⁴⁷ B. de GIOVANNI, *Appunti sull'Europa*, Albo Versorio, Milano, 2008, 17.

⁴⁸ F. CHABOD, *Storia dell'idea di Europa* [1961], Laterza, Roma-Bari, 2007, 23.

che di organi e apparati istituzionali»⁴⁹. La scrittura di una Costituzione non può pertanto prescindere dalla coerente enucleazione, al suo interno, di «valori civili, di principi morali e giuridici e di finalità generali che, in qualità di cittadini europei, siamo inclini a considerare nostri ... Qualcosa insomma che ci faccia sentire *We the people ... of Europe*»⁵⁰.

Un percorso certamente difficile e insidioso, ma tuttavia indispensabile. Soprattutto se vogliamo seriamente provare a scombinare i fragili e asfittici schemi dell'*ethnos*, dell'appartenenza culturale, della razza che hanno in passato avvelenato la storia europea. Se, in altre parole, l'Europa per esistere ha bisogno di una identità, questa non può che essere "*un'identità aperta*". E quindi non più istintivamente ripiegata su sé stessa, sul discorso delle origini, sulla sterile ostentazione delle radici etniche dell'Europa⁵¹. L'identità in quanto progetto implica una netta cesura con tutto ciò, presupponendo una opzione politica aperta sul futuro dell'Europa. Una opzione che induca l'Unione a prediligere determinate istanze valoriali, determinati principi, determinati *cleavages* (la democrazia, la rappresentanza politica, la solidarietà, lo *ius soli*, il costituzionalismo sociale, il governo politico). E tutto ciò a discapito di altre istanze, di altri principi, di altri *cleavages* (l'autoritarismo, la retorica del capo, l'egoismo sociale, lo *ius sanguinis*, il liberismo, la *governance*).

Ciò di cui abbiamo oggi bisogno è una nuova Europa. Un'Europa all'altezza dei tempi e in grado di ridefinire originalmente il rapporto spazio-temporale tra prima e dopo, tra dentro e fuori, rompendo definitivamente gli angusti schemi che hanno in questi anni drammaticamente alimentato la contrapposizione tra Europa e mondo, tra cittadini ed esclusi, tra comunitari ed extracomunitari. Schemi che sono stati il portato ideologico della barbarie del nostro tempo. Perché «null'altro che barbarie sono oggi il terrorismo, il razzismo, la guerra di aggressione e di sterminio, la devastazione dell'ambiente, l'abbandono dei popoli poveri alla fame. Nel paese ove umanesimo e diritto regneranno davvero insieme questa barbarie non avrà spazio. Che tale paese possa un giorno chiamarsi *Europa*»⁵².

⁴⁹ G. BONACINI *La Costituzione europea. Modelli ed esperienze a confronto*, in A. ZANOBETTI PAGNETTI (a cura di), *La Costituzione europea. Una riflessione interdisciplinare*, Giappichelli, Torino, 2005, 81. F. CERUTTI, E. RUDHOLF (a cura di), *A soul for Europe*, Peeters, Leuven, 2006; V. BALDINI, *L'identità politica e costituzionale dell'Unione*, in A. CANTARRO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, cit., 111 ss.

⁵⁰ F. CERRUTI, *L'identità europea: un problema politico*, in S. LUCARELLI (a cura di), *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, Asterios, Trieste, 2003, 132.

⁵¹ Cfr. A. CORTINA, *Cittadinanza europea: un'identità aperta*, in I. TRUJILLO, F. VIOLA (a cura di), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, il Mulino, Bologna, 2007, 24.

⁵² A. CAVANNA, *Storia dell'Europa e diritto*, in AA.VV., *Europa di ieri e di domani*, Giuffrè, Milano, 1991, 46.