

LA CITTADINANZA EUROPEA

Anno XI
1/2014

FrancoAngeli

Il 'nuovo' Parlamento europeo e il futuro dell'Unione

Luigi Moccia

Con lo sguardo rivolto alle elezioni per il Parlamento Europeo del maggio 2014, e traendo ispirazione dal progetto Spinelli di trattato dell'Unione nel suo trentesimo anniversario, la riflessione si incentra su alcuni nodi della crisi del progetto europeo: esposto al malcontento e alla sfiducia della gente, specialmente delle giovani generazioni; bersaglio da sempre di un euroscetticismo allenato a colpire i punti deboli della costruzione europea; e oggi alle prese con agguerriti movimenti politici anti-europei. Questa riflessione non può che partire dal problema del consenso popolare richiesto per far avanzare l'Europa verso un'Unione più compiutamente realizzata: lungo la linea di congiunzione tra cittadinanza e legittimazione democratica dell'Unione, così che possa svilupparsi una interazione politicamente significativa tra Parlamento europeo e Commissione, sia alla luce dei principi stabiliti nei trattati vigenti, sia nella prospettiva di una ulteriore riforma in senso costituzionale dei trattati stessi.

*

Looking towards the European Parliament elections of May 2014, and drawing inspiration from the Spinelli draft of the Union Treaty in its thirtieth anniversary, reflection focuses on some nodes of the crisis of the European project: exposed to the discontent and distrust of the people, especially the younger generation; always the target of a euroskepticism trained to hit the weak points of the European construction; and today struggling with fierce anti-European political movements. This reflection can only start from the problem of popular consent required to move Europe towards a more fully realized Union: along the line of junction between citizenship and democratic legitimacy of the Union, so that it can develop a politically significant interaction between European Parliament and the Commission, in the light of the principles laid down in the Treaties, and in view of their constitutional reform.

1. Elezioni europee e trentennale del “Progetto Spinelli”

Le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo (PE) del maggio 2014 cadono in tempi di crisi del progetto di integrazione europea. Tempi in cui, nell'anno centenario dello scoppio della prima guerra mondiale (1914), per antonomasia guerra fratricida tra popoli europei, vecchi fantasmi tornano ad aggirarsi per l'Europa, con sembianze a volte inquietanti di risorgenti nazionalismi o di non meno preoccupanti populismi, accomunati da atteggiamenti, se non di rifiuto del progetto di unificazione europea, di ostilità sempre più manifesta alla sua realizzazione in forme di maggiore integrazione.

Senza per questo evocare scenari apocalittici, va da sé che i fenomeni e connessi problemi di recessione, disoccupazione, riduzione di tutele, disuguaglianze e impoverimento di ampie fasce di popolazione, legati a decisioni prese dai vertici europei per imporre e sanzionare misure di rigore finanziario, in particolare nei paesi aderenti alla moneta unica, con inevitabili proteste che mettono a rischio la pace sociale, pongono interrogativi e sollevano dubbi, nella percezione della gente, circa l'utilità e persino la desiderabilità stessa di una costruzione europea avvertita come una causa di tali problemi, anziché come una possibile soluzione. Fino al punto di dover prendere atto che: «Ciò che oggi accomuna i cittadini europei è la mentalità euroscettica che è diventata più marcata in tutti i paesi membri durante la crisi»¹.

Questa Europa in crisi mostra, infatti, di avere difficoltà a confrontarsi con fenomeni e problemi, come quelli indicati, che chiedono di essere governati con azioni e strumenti capaci di trovare soluzioni adeguate, in un quadro condiviso e solidale di scelte politiche compatibili con l'impegno europeo di sviluppo basato su una «economia sociale di mercato» che, secondo quanto prevede il Trattato sull'Unione europea (TUE), miri «alla

¹ J. Habermas, *Democrazia, solidarietà e la crisi europea*, in *Aggiornamenti Sociali*, Gennaio 2014, 1/65, p. 19 (corsivo aggiunto), trad. it. del testo della conferenza tenuta all'Università Cattolica di Lovanio, il 26 aprile 2013, dal titolo *Democracy, Solidarity and the European Crisis* (consultabile in rete).

piena occupazione e al progresso sociale».² Per gran parte della popolazione europea sembra così svanire la promessa di benessere, che pure rappresenta uno dei maggiori obiettivi dell'Unione. Stante che interrogativi e dubbi non minori pesano ugualmente sull'impegno dell'Unione a offrire risposte efficaci, anche sul piano della sicurezza, riguardo ai problemi in materia di immigrazione, emergenze umanitarie (asilo), controlli alle frontiere esterne. Per tacere del ruolo dell'Europa sulla scena internazionale. Guai, poi, se a causa della disunione tra i popoli, cui porterebbe un suo collasso o solo un più accentuato sfaldamento delle sue fondamenta, l'Unione non fosse più in grado nemmeno di mantenere la promessa del suo primo e principale obiettivo: quello della pace³.

In tempi come questi, dunque, sale la febbre dell'anti-europeismo, a segnalare le condizioni di debolezza di un corpo malato: fiaccato non solo nel fisico, quanto nello spirito; il corpo politico-istituzionale di un'Europa incompiuta, sebbene da molti, ancora, invocata come risorsa principale per un futuro di pace e prosperità dell'intero continente, e non solo. Un malato che, nella versione populista dell'anti-europeismo, avrebbe come sola alternativa quella di sottoporsi – in particolare per quanto riguarda il più 'federale' dei suoi simboli: la moneta unica – al vaglio referendario di un "sì", al suo vivacchiare stentatamente, o di un "no", liquidatorio di ogni speranza di risanamento. Mentre prende forma un 'anti-europeismo' inteso, sia pure paradossalmente, non come volontà di disfarsi dell'Europa unita, ma, all'opposto, come volontà di critica e superamento di questa Europa, così come attualmente disegnata e strutturata, per avanzare sulla strada, invece, di una vera unione politica.

Cade perciò più che mai propizia la ricorrenza, in questo stesso anno, del trentennale del progetto del primo Trattato sull'Unione (votato a larghissima maggioranza nel febbraio del 1984 dal Parlamento europeo), che va sotto il nome di "Progetto Spinelli", per essere stato Spinelli il suo principale ispiratore e artefice. Si tratta, infatti, di un'occasione per ripensare i

² TUE, art. 3, 3.

³ TUE, art. 3, 1 («L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli»).

contenuti di quel progetto, in quanto ancora attuali e proiettati sul futuro del processo di integrazione, alla vigilia, appunto, delle prossime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo.

1.1 Problemi aperti

Dallo scenario appena tratteggiato, due punti nodali vengono in evidenza, che rappresentano altrettanti problemi aperti sul futuro dell'Unione.

Il primo è il problema del rapporto tra *'Europa e Democrazia'*: con riguardo ai processi e metodi decisionali, come ai poteri e alle competenze, con un'attenzione sia alle relazioni tra istituzioni europee, sia alle relazioni tra queste stesse istituzioni, le istituzioni nazionali, locali e, più in generale, la società civile. La questione al centro di questo rapporto problematico – insieme con la legittimazione democratica dell'Unione, dal lato della volontà non solo degli stati, quanto e soprattutto dei cittadini – è la questione del governo democratico dell'Unione: posto che la democrazia è non solo contenitore, ma anche contenuto politico-ideologico di decisioni assunte sulla base di opzioni alternative. Una democrazia puramente formale, fatta solo di regole e non anche di scelte politiche (traducibili in atti di governo che riflettono la volontà della maggioranza), finisce per essere una contraddizione in termini⁴.

La piena democratizzazione del processo e, insieme, del potere decisionale al livello europeo (sovranaZIONALE) rappresenta, più che una sfida, l'obiettivo irrinunciabile per la sopravvivenza stessa dell'Unione. Un'Unione che sia fondata davvero sul consenso dei suoi cittadini, con una propria base di legittimazione democratica, non può restare solo un'affermazione di principio; ma deve trovare risposta sul piano istituzionale e della prassi costituzionale, nei termini precisamente di un 'governo europeo', capace di operare delle scelte nell'interesse comune. Occorre, insomma, dare risposta

⁴ Come scrive J. Weiler, *European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choice*, in *European Journal of International Law*, vol. 24/3, 2013, p. 749 (consultabile in rete), «Democracy without politics is an oxymoron».

alla domanda: se il governo dell'Unione debba essere – com'è attualmente, di fatto – nelle mani dei governi nazionali riuniti nel Consiglio europeo; oppure se debba esserci un governo europeo espressione di una maggioranza di cittadini dell'Unione? Questa domanda oggi, ma non da oggi, viene posta e si pone come cruciale per il futuro del processo di integrazione.

Un secondo nodo riguarda il problema del rapporto tra *'Europea e Costituzione'*. Può l'Europa esistere, come soggetto politico, come per tanti versi esiste già, di fatto, senza una sua propria costituzione? Può una costituzione, intesa come patto fondamentale tra cittadini di una comunità politica, essere credibile senza l'indicazione di un soggetto istituzionale democraticamente rappresentativo, quindi legittimato, e come tale in grado di esercitare poteri e competenze nell'interesse comune di quegli stessi cittadini?

La sintesi di questi due nodi problematici può essere che: l'Unione europea non sarà veramente democratica, fino quando non avrà un suo proprio governo⁵.

Il richiamo al progetto Spinelli è d'obbligo, poiché esso ha chiaramente posto al centro la questione del rapporto tra Europa e Costituzione: questione ancor oggi aperta e decisiva per le sorti del processo di integrazione.

Alcuni spunti in proposito possono essere utili.

Il progetto Spinelli fu approvato dal primo PE eletto (nel 1979) a suffragio diretto, con una percentuale di affluenza alle urne piuttosto alta e, comunque, mai più eguagliata; anzi, che da allora è andata costantemente diminuendo, riflesso speculare di una popolarità dell'Europa che ha raggiunto i suoi minimi storici.⁶

⁵ L. Moccia, *Il diritto dei cittadini dell'Unione di avere un governo*, in *La cittadinanza europea*, 1/2013, pp. 5 ss.

⁶ Il picco di partecipazione al voto nelle prime elezioni europee a suffragio diretto del 1979, con una percentuale di affluenza superiore al 60%, contro un 30% di astensione, è andato via via calando, fino a un'inversione di tendenza nella tornata elettorale del 1999, che ha visto la percentuale di astensione salire a oltre il 50% (di poco superiore alla percentuale di affluenza, scesa al 49,51%); tendenza consolidatasi nelle tornate seguenti (con un differenziale di ben 14 punti percentuali di astensione, al 57%, contro il 43% di affluenza, nelle elezioni del 2009). Si tratta di dati che riflettono una percezione negativa sempre più diffusa dell'Unione presso la gente. Secondo le rilevazioni dell'Eurobarometro, annualmente effet-

Le prossime elezioni si segnalano anch'esse per un primato: il nuovo PE sarà, infatti, il primo parlamento eletto a suffragio diretto dei *cittadini dell'Unione* (anziché dei cittadini degli Stati membri, come i precedenti). È legittimo pertanto chiedersi: come e quanto questa innovazione potrà pesare sul futuro dell'Unione, alla luce del disegno spinelliano di una 'via parlamentare' all'Unione politica?

Il progetto Spinelli ebbe come suo effetto più immediato un ampliamento d'orizzonte del processo di integrazione, con l'adozione dell'Atto Unico Europeo (1986). Ma il suo lascito maggiore, di ordine politico-culturale e normativo, lo si può rintracciare piuttosto nel trattato del 2004 per una costituzione europea, varato a conclusione del processo di costituzionalizzazione, avviatosi agli inizi del nostro secolo con la dichiarazione di Laeken (del 2001) e l'insediamento della Convenzione europea, dai cui lavori uscì la versione di base di quel trattato (cosiddetto "costituzionale"). Un processo che sarebbe poi naufragato, in sede di ratifica del trattato stesso, contro lo scoglio emerso dall'esito negativo dei referendum tenutisi, nel 2005, in Franca e Olanda.

Nell'attuale situazione di crisi, torna a riaffacciarsi l'idea di riprendere la via costituzionale all'Unione, dal progetto Spinelli additata; ma in un contesto dove si è formata la prassi che vede il Consiglio europeo come il centro reale del potere politico dell'Unione.

Non a caso, nel progetto Spinelli questa istituzione veniva, sì, prevista, ma in fondo all'elenco delle istituzioni europee (dopo il Parlamento, il Consiglio dell'Unione, la Commissione, e la Corte di giustizia). Sulla base, poi, di una disposizione che, oltre al potere di nominare il Presidente della Commissione (e di decidere circa l'ampliamento delle competenze del-

tuare su campioni di popolazione europea, nel periodo dal 2007 al 2013, gli ottimisti sul futuro dell'Unione sono scesi dal 69% al 49%, mentre i pessimisti sono saliti dal 24% al 46%. Ciò a conferma di una popolarità in declino dell'Unione, quale si traduce nell'opinione che 'la voce dei cittadini' non conti in Europa per una percentuale del 67%, contro una percentuale scesa ad appena il 28% di coloro che invece credono di avere voce nell'Unione. I dati riferiti sono tratti da "Public Opinion in the European Union", Standard Eurobarometer 79/ Spring 2013 (data rilevazioni, Maggio 2013; data pubblicazione, Luglio 2013), consultabile in rete.

l'Unione), attribuiva al Consiglio europeo semplicemente il potere di «formulare raccomandazioni», «prendere impegni nel campo della cooperazione», «indirizzare messaggi alle altre istituzioni dell'Unione» e «rispondere alle interrogazioni scritte e orali presentate dai membri del Parlamento»; così confinandolo in un ruolo sostanzialmente minore, se non marginale⁷.

In una sorta di nemesi storica, il trattato di Lisbona del 2007 è intervenuto facendo bensì propria l'istituzionalizzazione, già prevista dal progetto Spinelli, del Consiglio europeo; ma promuovendone il rango, che lo vede ora in testa all'elenco delle istituzioni, subito dopo il Parlamento⁸, e, soprattutto, il ruolo di autorità centrale di guida dell'Unione. Difatti, al consenso dei capi di stato e di governo è stato affidato il compito di definire «gli orientamenti e le priorità politiche generali» dell'Unione⁹. Così conferendo al Consiglio il potere che il progetto Spinelli assegnava, invece, alla Commissione, di definire «nel programma che sottopone all'approvazione del Parlamento gli orientamenti dell'azione dell'Unione»¹⁰.

Si tratta, dunque, di ripensare il rapporto tra le istituzioni dell'Unione, lungo la linea che, sin dalle origini del processo di integrazione europea, vede tali istituzioni collocate dal lato della rappresentanza degli interessi

⁷ V. l'art. 32 del progetto, che però attribuiva al Consiglio europeo il potere di nomina del Presidente della Commissione (oltre a quello di decidere circa l'ampliamento delle competenze dell'Unione).

⁸ TUE, art. 13, 1.

⁹ TUE, art. 15, 1.

¹⁰ V. l'art. 28 del progetto. Invero, il Progetto Spinelli era a sua volta una risposta all'idea – già maturata con il cosiddetto piano “piano Genscher-Colombo” del 1981, che divenne poi la base della successiva “Dichiarazione solenne sull'Unione europea” (detta anche “dichiarazione di Stoccarda”) adottata nel giugno del 1983 dai capi di stato e di governo delle allora Comunità europee – di una istituzionalizzazione in senso forte del Consiglio europeo. In tale dichiarazione (al punto 2.1.2) si legge, in particolare, che: «Nella prospettiva dell'Unione europea, il Consiglio europeo: imprime alla costruzione europea un impulso politico generale; definisce gli orientamenti che favoriscono la costruzione europea e fornisce linee direttrici di carattere politico generale per le Comunità europee e la cooperazione politica europea: delibera sui problemi dell'Unione europea nei suoi vari aspetti assicurandone la coerenza».

nazionali (Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione) e della rappresentanza dei cittadini europei (Parlamento e Commissione). Sicché appare legittimo domandarsi: quali opzioni sono oggi possibili, in termini di bilanciamento di poteri e competenze, sul piano della effettività di un governo politico dell'Unione? Un governo capace di scelte fatte nell'interesse comune europeo e che, quindi, non siano solo la risultante di rapporti di forza tra governi nazionali?

Il progetto Spinelli può essere preso come modello, allora come ora, di un gesto di coraggio visionario, e non di meno concreto, nella prospettiva di stabilizzare la costruzione europea, sulla base di un maggiore equilibrio tra istituzioni e poteri al livello europeo, cercando di rinforzare le fondamenta di un edificio che (come dimostrano le vicende dei nostri tempi) rimane in bilico, se non addirittura sul punto di rovinare. In tal senso, un motivo ulteriore di riflessione è offerto dalla domanda: quale sono oggi i valori di rilievo politico, economico, sociale e culturale che, nel tenere insieme gli obiettivi perseguiti dall'Unione all'insegna della pace e del benessere dei suoi popoli, possono portare alla realizzazione di un fondamento più solido, a guida e sostegno del completamento della costruzione comune?

2. L'Unione alla prova della democrazia

Ciò porta a rivolgere lo sguardo proprio alle elezioni europee del maggio 2014, riprendendo il filo della riflessione attorno ai punti nodali prima accennati, sullo sfondo dei fenomeni e problemi che hanno, soprattutto negli ultimi tempi, aggravato la crisi del progetto europeo: esposto al malcontento e alla sfiducia della gente, specialmente delle giovani generazioni. Un progetto che, bersaglio da sempre di un euroscetticismo, talvolta di maniera, allenato a colpire solo i punti deboli della costruzione europea, è oggi alle prese con agguerriti movimenti politici anti-europei.

Questa riflessione non può che partire dal problema del consenso popolare richiesto per far avanzare l'Europa verso un'Unione più compiutamente realizzata: lungo la linea di congiunzione tra cittadinanza e legittimazione democratica dell'Unione, così che possa svilupparsi una interazione politicamente significativa tra Parlamento europeo e Commissione, nonché tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio europeo, sia alla luce dei principi già stabiliti nei trattati vigenti, sia nella prospettiva di una ulteriore riforma in senso costituzionale dei trattati stessi.

2.1. Il 'nuovo' Parlamento europeo

Nel linguaggio semplificato delle analisi giornalistiche, queste elezioni vengono presentate, sotto la spinta di un crescente antieuropeismo, come un referendum pro o contro l'Europa.

La loro importanza sta invece nel fatto, sopra richiamato, che esse daranno vita al primo PE eletto in rappresentanza dei *cittadini dell'Unione*, e non più solo dei cittadini degli Stati membri; come stabilito dal Trattato sull'Unione europea, dove si afferma il principio che *i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo*¹¹.

Questo 'nuovo' PE assume così natura di vero parlamento 'sovranazionale'; e con poteri accresciuti, in quanto co-legislatore su un piede di parità con il Consiglio, con il quale condivide il potere di approvazione del bilancio annuale dell'Unione. Va pure precisato, qui, che non è solo la 'quantità' dei poteri attribuiti al PE che conta, dal momento che già prima del trattato Ciò che importa è la 'qualità' di esercizio di tali poteri, nel senso precisamente

In ogni caso, tra i nuovi poteri del PE, vi è quello di *eleggere*, a maggioranza dei suoi membri, alla carica di Presidente della Commissione europea, un candidato che sia espressione di una maggioranza politicamente caratterizzata su base partitica, con riferimento ai risultati elettorali conseguiti dai raggruppamenti politici a livello europeo. È noto che alle elezioni per il rinnovo del PE concorrono, in quanto designati dai rispettivi partiti politici europei, una serie di candidati alla carica di Presidente della Commissione¹².

In tal senso, le elezioni del maggio 2014 potranno portare a un cambio di passo sulla strada dell'integrazione politica dell'Europa. In altre parole, potranno aprire la 'via parlamentare' verso l'unione politica dell'Europa.

¹¹ TUE, art. 10, 2; principio ulteriormente ribadito dall'art. 14, 2: «Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione».

¹² In particolare: Jean Claude Juncker, per il Partito popolare europeo; Ska Keller, per i Verdi europei; Martin Schultz, per il Partito socialista europeo; Alexis Tsipras, per la Sinistra unitaria; Guy Verhofstadt, per Alleanza dei liberali e democratici europei.

2.2. Il principio di democrazia rappresentativa e l'elezione del presidente della Commissione europea

Vero è che la disposizione sulla elezione del Presidente della Commissione europea così recita:

Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono.¹³

Ma il punto è che questa disposizione, inserita nel Titolo III sulle «Disposizioni relative alle istituzioni» del TUE, va letta alla luce delle «Disposizioni relative ai principi democratici», le quali giustamente precedono (essendo poste nel Titolo II) e impegnano tutte le istituzioni dell'Unione.

Ne deriva un modo univoco d'intendere, correttamente, l'affermazione che fissa, tra i principi democratici vincolanti per tutte le istituzioni europee, quello secondo cui:

Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa¹⁴.

Questo modo d'intendere il principio della democrazia rappresentativa a base del funzionamento dell'Unione non può che esser quello per cui tutte le istituzioni, incluso il Consiglio europeo (sede della rappresentanza al livello europeo degli stati – ovvero dei *popoli* dei paesi – membri dell'Unione), sono tenute a rispettare la volontà dei *cittadini* dell'Unione, nella loro totalità rappresentati nella sede parlamentare, così come risultante dalle maggioranze di voto che si formano in questa stessa sede.

¹³ TUE, art. 17, 7.

¹⁴ TUE, art. 10, 1.

2.3. La procedura di nomina del presidente (e degli altri membri) della Commissione europea: incongruenze e incognite

Va pur detto che sul modo d'intendere le disposizioni citate, con riguardo in particolare alla possibilità di una 'investitura popolare' del nuovo presidente della Commissione europea, pesa tutto il bizantinismo che avvolge la procedura di 'designazione', 'elezione' e 'nomina' del presidente (e degli altri membri) della Commissione: secondo la quale il candidato alla carica di presidente viene dapprima 'proposto' (a maggioranza qualificata) dal Consiglio (al Parlamento) europeo, quindi, se del caso, 'eletto' (a maggioranza) dal Parlamento, per poi essere sottoposto, insieme con gli altri membri (nel frattempo designati dal Consiglio europeo di comune accordo con il presidente eletto), a un voto di approvazione del Parlamento, in seguito al quale, finalmente, la Commissione nel suo complesso viene 'nominata', di nuovo, dal Consiglio europeo (che delibera a maggioranza qualificata)¹⁵.

In questo che appare come un gioco dell'oca dei 'poteri sovrani', dove ad ogni avanzamento verso una (qualche forma di) unione politica (basata su una legittimazione propria) si rischia di tornare sempre indietro alla cassella degli stati 'padroni dei trattati', emergono incongruenze e – sia pure in chiave ipotetica – talune incognite, che vale qui la pena di segnalare,.

Una prima, è che al 'potere di nomina' da parte del Consiglio europeo sull'intera Commissione (incluso il suo presidente), a suggello formale di una investitura che dovrebbe così promanare dalla volontà degli stati, fa da contrappeso il 'potere di censura' da parte del Parlamento europeo, sul presupposto che la Commissione «è responsabile collettivamente» dinanzi al Parlamento stesso, il quale può quindi votarne la sfiducia, con la conseguenza che «i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni», senza che sia però noto il destinatario di tali dimissioni¹⁶.

¹⁵ TUE, art. 17, 7, dove viene altresì previsto che, se il primo candidato alla presidenza della Commissione non ottiene la maggioranza, «il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura».

¹⁶ TUE, art. 17, 8.

Una seconda incongruenza, con relative incognite, riguarda il rapporto in cui il potere di nomina da parte del Consiglio sull'intera Commissione (incluso il suo presidente) si pone rispetto al potere del Parlamento di eleggere il candidato presidente e di approvare nell'insieme i membri della Commissione¹⁷.

Nell'ipotesi, infatti, in cui il Parlamento confermasse, con il proprio voto, la designazione del candidato presidente e degli altri membri della Commissione, la successiva nomina da parte del Consiglio europeo, come autorità designante, avrebbe valore di atto dovuto, rendendo quindi incongruo, al riguardo, l'esercizio di un potere di nomina espresso a maggioranza qualificata, che lascia invece intendere la possibilità da parte del Consiglio stesso di cambiare la propria volontà, in difformità e, anzi, a dispetto della volontà del Parlamento.

Nell'ipotesi, viceversa, in cui il Parlamento, con riguardo in particolare al candidato presidente, rifiutasse la designazione anche di un nuovo candidato (dopo la bocciatura del primo), sorgerebbe la questione (e relativa incognita): se il Consiglio europeo possa procedere comunque alla nomina del candidato designato. In caso di risposta affermativa, il voto del Parlamento europeo sarebbe da intendere tanto quanto un 'parere' non vincolante. In caso di risposta negativa, il voto del Parlamento avrebbe invece valore vincolante; e ciò nella misura in cui la volontà del Parlamento, in quanto espressione della rappresentanza della totalità dei cittadini dell'Unione, ha natura di potere sovrano, in grado di contrastare il potere degli stati membri dell'Unione.

In via di ulteriore ipotesi, c'è da chiedersi se il Parlamento europeo, chiamato ad esprimersi sulla proposta del Consiglio europeo di designazione del candidato presidente, possa di propria iniziativa votare, a maggioranza dei propri componenti, un altro candidato; dando così avallo alla prassi che con le elezioni del maggio 2014 si è venuta instaurando con l'accettazione esplicita dei partiti politici europei di proporre ciascuno un

¹⁷ «Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, *ad un voto di approvazione* del Parlamento europeo»: TUE, art. 17, 7 (corsivo aggiunto).

proprio candidato alla 'elezione' a presidente della Commissione. Naturalmente, la questione che qui sorge (e relativa incognita) è: se il Consiglio europeo possa rifiutare la nomina del candidato eletto dal Parlamento.

2.4. La necessità (teorico-politica) di un fondamento unitario della legittimazione democratica dell'Unione

Una previsione che può essere avanzata, è che dalla competizione elettorale esca un risultato, in termini di attribuzione di seggi nel nuovo Parlamento europeo, tale da non consentire a nessuna forza politica di ottenere una maggioranza così ampia da poter sostenere da sola il proprio candidato; così da rendere inevitabile la ricerca di un consenso trasversale e aprire, quindi, la strada a compromessi.

Resta nondimeno in piedi il tema dell'applicazione effettiva del principio di democrazia rappresentativa a base del funzionamento dell'Unione e, più in particolare, della possibilità di un governo europeo rappresentativo e responsabile come tale.

In proposito, ciò che rileva, è precisamente la credibilità stessa del progetto europeo, che investe una serie di questioni che stanno al cuore del problema del – o, per dir meglio, di 'quale' – governo europeo: un governo che richiede, all'evidenza, un fondamento unitario di legittimazione democratica.

In una Unione destinata a divenire, per necessità o volontà, sempre più 'democratica' (ovverosia, sostenuta da un consenso popolare), pena il suo declino, e, quindi, sempre più 'Unione di cittadini', l'affermazione di principio che ne pone a base la 'democrazia rappresentativa' non avrebbe senso, se intesa con riferimento agli Stati membri; i quali, essendovi rappresentati – in quanto Stati sovrani – ai massimi livelli di governo, sarebbero come tali solo rappresentativi di sé stessi. Il senso, sia giuridico-formale che politico-sostanziale, dell'affermazione di principio che si legge nel Trattato UE non può, dunque, che essere riferito, a rigore, all'idea implicita – sebbene, occorre ammettere, ancora potenziale

– di ‘sovranità dei cittadini europei’, come unica e fondamentale fonte di legittimazione democratica dell’Unione nel suo complesso¹⁸.

A conferma di questa indicazione interpretativa, si può osservare che il vigente trattato (di Lisbona) pone a fondamento dell’Unione il principio, bensì, di una ‘sovranità divisa’ fra cittadini e stati membri. Tuttavia, questo principio, lungi dall’essere elemento di ambiguità e confusione, consente piuttosto, da un punto di vista teorico, di meglio inquadrare e chiarire la questione (della possibilità) di un governo democratico, in senso rappresentativo, dell’Unione. Difatti, sul presupposto che «i cittadini partecipano in modo duplice al costituirsi di una comunità politica di livello superiore, nel loro ruolo di futuri cittadini dell’Unione e come appartenenti a uno dei popoli dei rispettivi Stati», considerato inoltre che un assetto costituzionale del potere al livello europeo, pur avendo una delle sue due basi nella volontà di entità collettività (stati), ugualmente possiede, come ogni ordinamento costituzionale moderno, «un carattere rigorosamente individualistico», nel senso di basarsi «in ultima analisi sui diritti soggettivi dei cittadini», ne consegue che appare più coerente riconoscere, a fianco dei cittadini europei, come altro soggetto costituente, in luogo degli stati membri, i loro – cittadini componenti dei rispettivi – popoli¹⁹. Pertanto, è possibile concepire i singoli individui (cittadini), nella duplice veste di cittadini nazionali ed europei, come unico fondamento di legittimazione dell’Unione.

Questa più coerente interpretazione del principio di democrazia rappresentativa a base del funzionamento (governo) dell’Unione, collima pure con il principio che impegna l’Unione «in tutte le sue attività» a rispettare «l’uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi»²⁰: principio che verrebbe in ipotesi violato, ove una maggioranza qualificata di *capi di stato e di governo*, in

¹⁸ L. Moccia, *Cittadinanza e democrazia nell’Europa in crisi: quale via all’Unione politica*, in *La cittadinanza europea*, 2/2012, p. 41.

¹⁹ J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012 (trad. it. dall’originale *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*), pp. 64-65, e riferimenti *ivi*.

²⁰ TUE, art. 9.

rappresentanza appunto degli stati membri, dovesse designare un candidato, alla carica di Presidente della Commissione europea, che non fosse il candidato risultato vincente dalla competizione elettorale, a *maggioranza dei cittadini europei, di varia appartenenza nazionale*.

In tal senso, giova ancora sottolineare il rilievo che assumerebbe l'*elezione* a presidente della Commissione europea, come atto di investitura piena nella carica, del candidato espressione di un raggruppamento politico che raccolga la maggioranza necessaria dei voti in Parlamento, non va sottovalutato il potere e, comunque, la possibilità, al contrario, da parte del Parlamento, di respingere (a maggioranza) la proposta (del Consiglio europeo) di un candidato non gradito²¹.

2.5. La via parlamentare all'Unione politica

Sulla base, dunque, della volontà dei cittadini può e deve avvenire il cambio di passo, per far avanzare il processo di integrazione verso un'unione politica europea, lungo la via che potrà essere così tracciata dal 'nuovo' Parlamento europeo.

Nell'attuale quadro istituzionale appare evidente il significato che riveste la ferma volontà – di una maggioranza – del nuovo PE di farsi carico, a partire dall'elezione del presidente della nuova Commissione europea e dall'approvazione che lo stesso PE è chiamato a dare alla composizione dell'intero collegio²², del proprio ruolo di prima e principale voce dei cittadini dell'Unione, in quanto pure cittadini nazionali. Una voce che dovrà farsi sentire, come voce di maggioranza o di opposizione, a seconda dei casi, di sostegno o di critica dell'azione di governo dell'Unione, in ogni caso

²¹ A. Duff, *On Governing Europe*, London, 2012, p. 59 (consultabile in rete).

²² *Ibid.*, ritenendosi possibile, sulla base della normativa vigente, che almeno una parte dei membri della Commissione siano componenti del PE; scelti all'interno della stessa maggioranza politica del presidente eletto, e di sua fiducia, evidentemente.

di verifica politica della sua coerenza ed efficacia, fino a una eventuale sfiducia nei confronti dell'operato della Commissione²³.

Questa via parlamentare verso una democrazia sovranazionale, per conseguire il suo obiettivo – non più rimandabile – di un riequilibrio tra poteri al livello europeo, passa però attraverso una strettoia istituzionale che, soprattutto negli ultimi tempi, in risposta alla crisi economico-finanziaria e alla necessità di misure a salvaguardia dell'euro, è venuta consolidandosi, attorno a una egemonia del Consiglio europeo all'interno dell'Unione; di cui si dirà in seguito, insieme con altri fattori caratterizzanti una situazione deficitaria di governo democratico europeo²⁴.

Qui importa richiamare, da un canto, la tendenza che ha visto e vede il consesso dei capi di stato e di governo avocare a sé, di fatto, il ruolo di principale agente del governo dell'Unione. Una tendenza che, d'altro canto, ha ridimensionato e snaturato il ruolo della Commissione, facendone una sorta di segretariato del Consiglio stesso, con compiti di coordinamento, esecuzione e gestione di decisioni prese nella sede propria della rappresentanza degli interessi degli stati membri. Così da accentuare il carattere prevalentemente tecnico (e tecnocratico) dell'attività della Commissione, in una veste di 'neutralità' formale, adatta più alla sua funzione 'burocratica' di vigilare «sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati», che non alla sua funzione 'politica' di promuovere «l'interesse generale dell'Unione» e di adottare «le iniziative appropriate a tal fine»²⁵.

Se è vero che per essere tale, un interesse generale dell'Unione non può che esser frutto, innanzitutto, di scelte proposte da un 'governo dell'Unione', fondato sul principio di democrazia parlamentare, rappresentativo di forze d'opinione (partiti/movimenti) che, sulla base dei rispettivi programmi e candidati alla carica di presidente della Commissione europea,

²³ Viene altresì prospettata la possibilità, come modifica da apportare ai trattati, di un auto-scioglimento del PE, a seguito della sfiducia dallo stesso votata nei confronti della Commissione: *ibid.*

²⁴ *Infra*, § 3.

²⁵ TUE, art. 17, 1.

siano risultate maggioritarie nell'arena della competizione elettorale. Queste scelte dovranno essere passate al vaglio di un'approvazione, a livello dell'Unione, da parte di Parlamento e Consiglio. In aggiunta ai livelli di rappresentanza parlamentare nazionale, per quanto concerne il rispetto del principio di 'sussidiarietà'; peraltro nei termini innovativi, fissati dal Trattato di Lisbona, per cui i «parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione»: in termini, quindi, più di 'dialogo politico' con le istituzioni europee, che non di semplice potere di veto di atti legislativi varati a livello di Unione.

Tutto ciò porta a cogliere il vero significato delle disposizioni del Trattato sull'Unione (contenute negli articoli da 9 a 12) relative ai 'principi democratici', che danno cioè corpo a un nucleo dei principi di valore costituzionale, in conformità ai quali l'Europa unita deve essere governata, in nome e nell'interesse dei suoi cittadini.

Una lettura corretta di tali disposizioni contrasta fortemente con il ruolo assunto dal Consiglio europeo di organo di governo 'di fatto' dell'Unione: divenuto titolare pressoché esclusivo del potere decisionale, pur rimanendo formalmente estraneo al processo decisionale (per via della disposizione del trattato che esclude l'esercizio di funzioni legislative da parte del Consiglio stesso)²⁶.

Questo contrasto e la relativa contraddizione chiaramente indicano l'esigenza di un ribilanciamento di potere, in linea con i principi della democrazia rappresentativa, come pure di quella partecipativa (consultazione e dialogo con le parti sociali e la società civile), a base del funzionamento (governo) dell'Unione. Si tratta di un'esigenza che dovrà essere posta in testa all'agenda politico-istituzionale del nuovo PE come della nuova Commissione; e di cui si tornerà a dire in seguito²⁷.

Occorre, pertanto, invertire il senso di una evoluzione del processo di integrazione europea che, non da oggi, sebbene negli ultimi tempi l'urgenza di un approccio emergenziale alla crisi dell'euro ne abbia rafforzato il corso, ha guardato e guarda al Consiglio europeo come il vero centro del pote-

²⁶ TUE, art.

²⁷ *Infra* § 5.

re esecutivo in Europa. Si tratterebbe di un'inversione di tendenza nella direzione di una via democratica alla costruzione degli Stati Uniti d'Europa. Una via lungo la quale il soggetto principale, l'Europa, sia identificabile come tale, con riguardo alle sue istituzioni comuni: Parlamento e Commissione; le quali sono e dovrebbero essere chiamate a interagire per la loro natura e nella loro capacità, propriamente politica, di istituzioni rappresentative dei cittadini dell'Unione.

3. Il problema del deficit di governo democratico dell'Unione

La recente e ancora incombente crisi economico-finanziaria ha evidenziato una situazione deficitaria, in ambito europeo, che riguarda non solo il problema di come l'Europa funziona (o non funziona), dal punto di vista della capacità decisionale delle sue istituzioni (*decision-making process*); ma anche il problema dei contenuti e delle scelte politiche, ossia di un 'governo europeo' di fenomeni e dinamiche a forte impatto sociale, che toccano interessi e bisogni di vita e di lavoro della gente. In sostanza, il problema del sistema di potere decisionale (*decision-making power*), a cui s'accompagna quello della definizione di un'agenda politica e del suo vaglio democratico, a livello di Unione. Il problema, insomma, di un esecutivo legittimato quanto impegnato a curare un interesse comune chiaramente individuato, in modo trasparente e, soprattutto, sulla base di un metodo decisionale pienamente democratico.

Si potrebbe obiettare che questo è il classico caso di un cane che si morde la coda. Un governo (federale) dell'Unione non c'è, semplicemente perché non c'è ancora alcuna federazione europea. In proposito è stato osservato che il problema di fondo dell'Unione è che essa non è una vera unione, ma piuttosto una associazione di stati che non hanno in alcun senso effettivo ceduto sovranità a una autorità centrale; per cui ne risulta una situazione confusa, causata dal conflitto tra diversi interessi e obiettivi nazionali.

A ben guardare, però, ciò è vero solo in parte o, per lo meno, richiede di esser meglio precisato: come dimostra la storia del processo di integrazione, dove non mancano esempi di iniziative e decisioni politiche che hanno segnato il corso degli eventi: già dai primi anni 1970 e, poi, negli anni seguenti la caduta del muro di Berlino, con il varo del trattato di Maastricht e del progetto di unione monetaria; e ancora, dalla fine dagli anni 1990, con la dichiarazione di Colonia del 1999 (recante la decisione del Consiglio europeo di istituire un organo incaricato di presentare allo stesso Consiglio un

progetto di “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”); nonché con l’avvio, a inizio secolo, del processo di costituzionalizzazione (dichiarazione di Laeken); per arrivare al periodo più acuto della crisi dei debiti sovrani e del sistema bancario, che ha coinciso con le forti pressioni dei mercati finanziari sull’euro, tra 2010 e il 2011.

Infatti, ogni volta che si è trattato di prendere decisioni sotto la spinta di urgenze o a fronte di passaggi cruciali, il deficit di governo al livello europeo è stato riempito con l’iniziativa del Consiglio europeo, in funzione di ‘governo provvisorio’: così come già preconizzato da Jean Monnet, nei suoi *Mémoires*: bensì riconoscendo il lato vantaggioso, per l’avanzamento del progetto europeo, di una effettiva autorità decisionale centrale, all’occorrenza impersonata dall’assise dei capi di stato e di governo; ma lamentando, nondimeno, i pericoli di questo metodo decisionale intergovernativo, che sottrae potere alle istituzioni comuni, sminuendone, se non delegittimandone, sostanzialmente, il ruolo²⁸.

Tra le caratteristiche salienti di questo metodo v’è quella di avvalersi delle intese diplomatiche raggiunte attraverso negoziazioni tra governi, al di fuori di un’arena pubblica di confronto e deliberativa. Senza rinunciare, peraltro, a coinvolgere le istituzioni comuni (Parlamento e Commissione), chiamate in causa, nel caso soprattutto del Parlamento, in via di consultazione, per esprimere un parere su decisioni proposte (e, sostanzialmente, già prese) dal Consiglio europeo; così da avere un avallo formale, a suggello di una maggiore pubblicità e parvenza di democraticità del processo decisionale. Mentre una ulteriore caratteristica può essere ravvisata in ciò che tale metodo, tenuto conto peraltro della prassi di riunioni sempre più frequenti, a carattere straordinario o d’urgenza, del Consiglio europeo (*summitting*), configura tendenzialmente un sistema di potere decisionale incentrato, di fatto, sull’asse Consiglio europeo e Commissione, nel senso di un rapporto fiduciario che vede quest’ultima affiancarsi al Consiglio stesso come una sorta di braccio operativo, se non di un segretariato.

²⁸ Cfr. L. Moccia, *Cittadinanza e democrazia nell’Europa in crisi: quale via all’Unione politica*, in *La cittadinanza europea*, 2/2012, pp. 52-53.

Ne deriva, pertanto, l'accentuazione del ruolo del Consiglio europeo come principale autorità decisionale, con un effetto di verticalizzazione del sistema di potere al livello di Unione, che riduce il ruolo della Commissione europea, cui pure compete la cura dell'interesse generale dell'Unione, lasciando ai margini il Parlamento europeo.

Di qui il rilievo che il metodo intergovernativo, a fronte di una certa efficacia decisionale, sconta – oltre a una mancanza di trasparenza (per via di decisioni prese attraverso negoziati condotti a porte chiuse) – una carenza di democraticità; consistente nel difetto di rappresentatività (*representation*) e, quindi, di responsabilità politica (*accountability*), di questa istituzione, al livello europeo.

Come chiaramente si legge nelle “Disposizioni relative ai principi democratici” dell'Unione: «Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo... a loro volta *democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini*»²⁹.

Posto, dunque, che i capi di stato e di governo sono istituzionalmente rappresentativi e politicamente responsabili solo nei riguardi dei loro parlamenti o cittadini nazionali, per non dire, più in particolare, dei propri elettorati (*constituencies*), l'assunzione (autoinvestitura) da parte del Consiglio europeo di un ruolo governativo rende evidente la contraddizione (più che una semplice asimmetria), esistente «tra l'ampiezza del mandato democratico di ogni singolo stato membro e la portata complessiva delle competenze... esercitate da tutti gli stati membri in concerto»³⁰. Tanto più quando si tratti di decisioni prese (a seguito, ad esempio, di urgenze dettate dai mercati) in materie sensibili, di politica economico-finanziaria e sociale, con evidenti ricadute sulle competenze dei parlamenti e governi nazionali, secondo una dinamica di «svuotamento intergovernativo della democrazia», com'è stata definita³¹. Sicché, nel caso di paesi più esposti a pressioni o sanzioni dei vertici europei, i loro leader possono trovarsi in condizione di

²⁹ TUE, art. 10, 2, secondo cpv. (corsivo aggiunto).

³⁰ J. Habermas, *Democrazia, solidarietà, ecc.*, cit., p. 24.

³¹ Id., *Questa Europa è in crisi*, cit., p. VIII.

difficoltà, nella ricerca di precarie maggioranze parlamentari, dalle quali far approvare misure concordate al tavolo delle trattative in seno al Consiglio stesso. Con effetti di disorientamento dell'opinione pubblica, sia pure amplificati da movimenti di opinione e mezzi di comunicazione allineati sul fronte dell'euroscetticismo e dell'antieuropeismo, che si traducono nella percezione secondo cui: «il destino politico dei cittadini di ciascuno stato appare ai loro occhi determinato da governi stranieri che rappresentano gli interessi di altre nazioni»³².

Vale a dire: i leader politici alla guida dei rispettivi paesi sono chiamati, in sede di Consiglio europeo, ad assumere, per conto dei propri paesi (e con un'attenzione pure agli umori dei propri elettorati nazionali), ma in nome dell'Europa intera, decisioni destinate ad avere inevitabilmente un impatto (più o meno diretto e, talvolta, impopolare, a seconda dei casi) sui cittadini di tutta Europa. Di modo che i componenti di tale consesso finiscono per apparire, alcuni, come i veri protagonisti della scena europea, mentre altri (a dispetto della pari sovranità formale degli stati rappresentati) vi si presentano, piuttosto, come semplici comprimari. Un esempio eclatante al riguardo è quello della firma, nel marzo del 2012, del “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria” (meglio noto come *fiscal compact*), varato dal Consiglio europeo, per volontà dei governi di Francia e Germania, a cui si accodarono gli altri governi, ad esclusione di alcuni (Regno Unito e Repubblica ceca), avente bensì valore di accordo internazionale, estraneo quindi al quadro normativo dell'Unione, ma destinato a incidervi, rafforzando e ampliando poteri e competenze di istituzioni e organismi dell'Unione (Commissione, Eurogruppo, Corte di giustizia); e, anzi, ad esservi incorporato (come previsto dal suo articolo 16).

Più precisamente, se è vero che le decisioni del Consiglio europeo si fondano su maggioranze che vi si formano grazie a intese negoziate e raggiunte il più delle volte fuori di esso (come nel caso del cosiddetto ‘direttorio’ franco-tedesco, durante la crisi dell'euro nella sua fase più acuta del 2010-2011), è pur vero, tuttavia, che tali decisioni sono filtrate e assorbite

³² Id., *Democrazia, solidarietà, ecc.*, cit., p. 24.

mediante compromessi, così che, per prassi, esse vengono prese, solitamente, con un consenso (formalmente) unanime.

Si tratta di un gioco delle parti, per così dire, che consente, almeno in apparenza, l'attribuzione di meriti personali di leadership ai capi di governo (che possono vantarsi di avere, ognuno per parte sua, tutelato il proprio interesse nazionale); addossando, invece, il carico delle connesse responsabilità (specialmente nel caso di misure impopolari) "all'Europa", nella sua indeterminatezza e incompiutezza di "oggetto politico non identificato" (*unidentified political object*: UPO), secondo una felice e sempre attuale espressione di Jacques Delors.

In questo senso, la relativa efficacia del metodo intergovernativo, mentre riflette uno stato di cose che sembra oramai piuttosto consolidato, mostra il suo limite maggiore proprio in ciò che dovrebbe o potrebbe essere il suo vero punto di forza: per realizzare l'unione politica dell'Europa, occorre, come prima e assolutamente necessaria condizione, che sia la politica stessa a volerla.

Ma il Consiglio europeo, anche per via della sua composizione che risente fortemente degli avvicendamenti dei leader di volta in volta chiamati alla guida dei rispettivi stati membri, più che fungere, nella migliore delle ipotesi, da camera di compensazione di interessi nazionali divergenti o contrapposti, cercando di tenerli dentro un quadro comune di compatibilità, ma con evidenti slittamenti determinati dai concreti rapporti di forza tra i diversi paesi, non sembra possa o voglia fare.

Al contrario, una volontà politica di guida dell'Unione ha bisogno, oltre che di una capacità di visione, di una condizione di stabilità, che può efficacemente maturare e operare solo su basi di consenso, dalla parte dei cittadini, espresso nelle forme della rappresentanza democratica. Una volontà che possa, quindi, tradursi in atti di governo, attraverso procedure deliberative trasparenti e tali da permettere l'individuazione, oltre che delle scelte da compiere nell'interesse comune europeo, della responsabilità politica conseguente.

3.1. Dalla governance al government

Da un punto di vista più generale, questo deficit di legittimazione democratica, associato a uno stato di latitanza di una specifica responsabilità politica, investe l'intero sistema decisionale dell'Unione.

V'è chi lamenta la debolezza strutturale della forma di governance europea, in assenza di un'effettiva autorità di governo (*governante without government*), che possa essere presa a bersaglio di critiche, in una dialettica maggioranza-opposizione e, comunque, di verifiche elettorali, da parte di cittadini che con il loro voto possano esprimere disapprovazione e dare vita ad alternative di governo³³.

Il cosiddetto triangolo decisionale Commissione, Consiglio, Parlamento contribuisce non poco a un'opacità del sistema di potere e decisionale, con annessa diluizione di responsabilità che ne derivano, in un complicato mix politico-tecnocratico di competenze che, per quanto riconducibile al carattere di indubbia complessità del disegno politico-istituzionale europeo, impedisce tuttavia di avere una percezione chiara, da parte soprattutto della gente comune, delle modalità di formazione degli atti decisionali, sotto il profilo dell'imputazione e delle responsabilità conseguenti.

Il già citato potere di censura del PE nei confronti della Commissione non sembra soddisfare affatto l'esigenza di una responsabilità politica che porti, più che all'individuazione di mancanze individuali o collettive, alla formazione, appunto, di alternative programmatiche; tanto più che, allo stato della normativa vigente, le dimissioni dei componenti della Commissione, la nomina di una nuova Commissione sarebbe rimessa nelle mani del Consiglio europeo e di un iter procedurale

La scena istituzionale europea vede, dunque, la compresenza di molteplici attori, direttamente o indirettamente coinvolti nella adozione e gestione di politiche pubbliche (*policies*) di competenza dell'Unione; dove sembra tuttavia assente o, comunque, sfuggente una regia comune, che non sia quella, a carattere soprattutto di mediazione tecnico-burocratica, fino ad oggi affidata alla Commissione europea, del concerto di interessi nazionali o settoriali, ma con una prevalenza di fatto degli interessi più forti (sia nazionali che settoriali).

Si parla, in proposito, di "politiche senza una politica" (*policies without politics*), per segnalare una situazione deficitaria dal lato tanto della legittimazione democratica, quanto dell'assenza, appunto, di una ben individuata

³³ Cfr. J. Weiler, *European Parliament Elections 2014, ecc.*, cit., p. 748.

autorità governativa in Europa, che sia chiamata a compiere scelte di natura politica e risponderne davanti alla comunità dei cittadini europei³⁴.

L'immagine che ne risulta, secondo una percezione riferita soprattutto alla Commissione europea, nel campo soprattutto delle politiche e degli obiettivi concernenti l'integrazione sia economica (mercato) che monetaria, è quella, com'è stata efficacemente descritta, di una «tecnocrazia senza radici democratiche»³⁵; priva, cioè, di una volontà politicamente motivata e capace di sostenere, ad esempio, esigenze di più equa distribuzione del reddito e di maggiore sicurezza del tenore di vita dei cittadini europei, in contrasto con – o a preferenza di – esigenze, invece, di competitività e liberalizzazione del mercato interno o di salvaguardia della moneta unica.

Questa 'via burocratica' all'integrazione europea si combina con il metodo intergovernativo, riflettendone l'idea di una integrazione 'debole'; declinata nelle forme asimmetriche di una frammentaria quanto frammentata cooperazione interstatale.

Essa pure risente, inoltre, dei processi e fenomeni di globalizzazione e finanziarizzazione del capitalismo, che, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, hanno profondamente condizionato e trasformato, in senso limitativo, il ruolo dei poteri sovrani in ambito nazionale (territoriale)³⁶.

Non è qui possibile spingere oltre tali rilievi, sul terreno delle analisi che guardano con occhio critico all'Unione come un vettore di punta dell'avanzata nel mondo globale di forze (capitalistico-finanziarie), sempre più compatte a livello planetario, le quali tendono a limitare e svuotare di contenuti la capacità di azione politica dei governi di stati ancora formalmente sovrani, ma ridotti nella condizione di stati debitori (crisi dei debiti sovrani), così esposti e resi vulnerabili alle dinamiche dei mercati.

³⁴ Cfr., ad es., V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput*, in "KFG Working Paper Series", No. 21, November 2010 (consultabile in rete).

³⁵ *Ibid.*, p. 22.

³⁶ Cfr., per un approccio relativo al dibattito sul dilemma tra austerità (finanziaria) e crescita (economica), e sullo spazio liminale (di discrezionalità) delle scelte politiche nel contesto europeo, O. Cramme, *Politics in the Austerity State*, in "policy network paper", July 2013 (consultabile in rete).

Qui importa però osservare che il bisogno di regolazione che ne deriva, nei confronti di un sistema economico-finanziario integrato al livello planetario, trova risposta in una accentuazione, appunto, di aspetti e meccanismi di negoziazione, mediazione e compromesso, all'insegna di una prassi internazionalistica e alla ricerca, per così dire, di una sovranità perduta; i cui frammenti, sparsi più in generale tra molteplici organizzazioni internazionali, si trovano, in sede europea, concentrati nelle mani di una espertocrazia autoreferenziale, per usare un'altra formula descrittiva di questa via burocratica all'Unione³⁷.

Tutto ciò va visto sullo sfondo, evidentemente, di uno scenario europeo ancora dominato dalla presenza dello stato concepito come stato-nazione, ossia come unità inscindibile a carattere fortemente identitario di popolo-territorio-sovranità; e a fronte, quindi, di una realtà che appare incommensurabile sul piano storico-politico-economico-sociale e culturale, costituita dagli stati nazionali come sedi naturali di formazione del consenso necessario per l'esercizio democratico dei poteri di governo al loro interno. Una realtà rispetto alla quale, l'Unione trarrebbe la propria legittimazione solo dalla convenienza degli stati a cooperare tra loro, per il tramite di un sistema istituzionale e decisionale che tende a fare di essa quasi un'appendice esterna degli stati stessi. Si tratterebbe, in tal senso, di una legittimazione posticcia, che si manifesta, appunto, "a posteriori", in ragione dei vantaggi derivanti dall'associazione degli stati membri, mediante la capacità di offrire, al livello europeo, soluzioni più efficaci, rispetto ai livelli nazionali e locali, per la realizzazione di obiettivi comuni. Questa sorta di legittimazione sarebbe – come, in effetti, è stata, a lungo – compatibile, nella sua intrinseca debolezza e precarietà, con un tipo di consenso meramente permissivo, ovvero passivo e, in sostanza, indifferente (e, quindi, altrettanto precario), da parte dei cittadini, rispetto a scelte che appaiono distanti dalla loro portata e che restano, per lo più, al di fuori di un dibattito pubblico di rilievo e di interesse per la grande maggioranza dei cittadini stessi.

³⁷ J. Habermas, *Democrazia o capitalismo? La miseria capitalistica di una società planetaria integrata economicamente e frantumata in Stati nazionali*, trad. it., in "ResetDoc", 2 settembre 2013, consultabile all'indirizzo <http://www.resetdoc.org/story/00000022342>.

La tendenza a colmare in modo tecnocratico il deficit di governo democratico dell'Unione appare particolarmente gravida di conseguenze sul terreno dell'integrazione economica e monetaria; dove emerge il pericolo di un divario crescente tra l'adozione di misure per salvaguardare l'euro, basate su poteri e competenze sempre più stringenti di regolazione e controllo in materia di bilancio, e l'esigenza di una legittimazione, appunto democratica, dell'esercizio di tali poteri e competenze, da parte di un'autorità politicamente rappresentativa e responsabile al livello europeo. Stante che la situazione di deficit di governo democratico a questo livello, ossia la situazione di politiche senza una politica, è destinata ad avere ripercussioni assai maggiori nei paesi della zona euro: specialmente quelli più colpiti dalla crisi economico-finanziaria, dove si registra la situazione inversa di una "politica senza politiche", ossia deficitaria sul piano della democraticità ed effettività dell'azione di governo e parlamentare, alle prese con il rispetto dei cosiddetti vincoli europei, sotto minaccia di procedure d'infrazione, moniti e pressioni di vario genere, oltre a possibili sanzioni.

Esemplare, in proposito, è la vicenda dei paesi che hanno chiesto aiuti per un risanamento dei propri bilanci: i cui cittadini, lungi dal sentirsi cittadini europei, hanno piuttosto sentito il peso di decisioni imposte dall'alto, in nome dell'Unione, ma in un contesto in cui le responsabilità decisionali sembrano svanire in una sorta di magma politico-tecnocratico, privo di legittimazione democratica, identificato con il volto anonimo di un'autorità impersonale e di imprecisata natura, la cosiddetta "troika", composta da rappresentanti della Commissione europea, della Banca Centrale Europea (BCE) e del Fondo Monetario Internazionale.

4. Dal 'federalismo esecutivo' al 'federalismo costituzionale'

Difetti e contraddizioni del sistema di potere e decisionale dell'Unione rendono assai problematica sia la questione della legittimazione democratica in senso rappresentativo, sia la questione della responsabilità politica del governo dell'Unione, sul piano della coerenza ed efficienza del sistema stesso.

L'Unione politica di cui oggi si parla, è destinata ad essere, nella migliore delle ipotesi, una cooperazione rafforzata tra i paesi aderenti alla moneta unica. Inaugurata da una serie di misure all'insegna dell'austerità finora rivelatesi scarsamente idonee allo scopo di mettere al riparo l'euro dai rischi connessi con la crisi finanziaria e dei debiti sovrani, questa cooperazione si

dovrebbe concentrare, per trovare risposte più idonee, su tre obiettivi principali³⁸: l'unione bancaria, cioè un sistema accentrato presso la BCE di vigilanza degli istituti di credito a livello nazionale, per prevenire rischi di default; l'unione di bilancio, cioè un sistema ugualmente accentrato al livello europeo di vincoli, sanzioni e controlli sulle politiche di bilancio degli Stati dell'eurozona, finalizzati anche alla possibilità per gli Stati in difficoltà di ottenere aiuti finanziari dal fondo appositamente istituito o con interventi della stessa BCE sul mercato dei titoli pubblici; e l'unione economica, in senso più ampio, cioè un sistema rafforzato di coordinamento e monitoraggio delle politiche economiche degli Stati membri, al fine di assicurare un'adeguata condivisione di sovranità, responsabilità e solidarietà al livello europeo, per arrivare a creare un bilancio autonomo della zona euro.

A questi tre obiettivi (a breve, medio e lungo periodo³⁹) si lega un quarto e fondamentale obiettivo: quello della legittimazione democratica dei meccanismi decisionali implicati⁴⁰.

È evidente che per realizzare un'effettiva unione fiscale ed economica è necessaria una base politica, ancorata al principio di leale cooperazione, secondo cui non è né legittimo, né economicamente sostenibile che le politiche di bilancio ed economiche dei singoli paesi comportino, ove non adeguatamente coordinate e contenute entro il rispetto di regole comuni, dei rischi per i partner dell'Unione monetaria. In tal senso, quindi, l'esercizio condiviso di sovranità tra i partner aderenti alla moneta unica richiede un allargamento della base di legittimazione.

Ma ciò implica, in maniera altrettanto evidente, la necessità di ridisegnare il quadro istituzionale e funzionale dell'Unione, secondo l'obiettivo di una maggiore integrazione politica, sulla base, appunto, di maggiori poteri e competenze di governo al livello europeo.

³⁸ Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione recante il documento programmatico intitolato *Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM(2012) 777 final/2 del 30.11.2012.

³⁹ *Ibid.*, § 3.

⁴⁰ *Ibid.*, § 4.

Fino ad ora, i capi di stato e di governo si sono limitati a parsimoniose quanto generiche dichiarazioni di principio o di indirizzo sulla necessità di modifiche dei trattati, in una atmosfera via via resa più stagnante dalle preoccupazioni, all'interno di singoli paesi, legate alla crisi economico-finanziaria (disoccupazione, scarsa crescita, recessione) e all'avanzata, un po' dovunque, di un fronte (nazionalista e populista) anti-europeo e, comunque, euro-scettico, con prospettive di incertezza per lo sviluppo del processo di integrazione.

La sensazione o, meglio, l'auspicio è che, a partire dall'elezione del 'nuovo' PE e con il rinnovo di tutte le cariche ai vertici dell'Unione (presidenza della Commissione, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo), si apra o, meglio, possa aprirsi una fase cruciale, in cui affrontare il dilemma che oggi si pone sul futuro dell'Unione.

Al di là della stessa alternativa, tanto astratta quanto nominalistica, tra 'federazione' e 'confederazione' (dato il labile confine che ne separa le concrete forme storiche), questo dilemma riguarda la scelta, da un lato, di procedere gradualmente, per tappe (unione bancaria, fiscale, economica) e, in qualche caso anche per vie traverse (trattati internazionali, come nel caso del *fiscal compact*, da incorporare successivamente nel quadro normativo dell'Unione), verso una concentrazione dei poteri necessari non solo a salvaguardare l'euro, ma anche a permettere una crescita equilibrata e armoniosa dell'economia a livello europeo, accrescendone la competitività e, insieme, la sostenibilità, ambientale non meno di quella sociale. Tutto ciò passando, nel frattempo, attraverso la strettoia istituzionale costituita da un 'federalismo esecutivo' – o, per meglio dire, un 'federalismo degli esecutivi' – affermatosi, di fatto, attorno alla egemonia del Consiglio europeo: con le sue dinamiche decisionali di consenso formalmente unanime, tuttavia condizionato da oligarchie o diarchie (generate da intese tra leader di governo dei paesi più forti, sul piano interno e internazionale); soggetto, in ogni caso, a un potere di veto di ognuno dei suoi componenti.

L'altro corno del dilemma consiste, invece, nel compiere prima, e subito, i passi necessari per ampliare la base di legittimazione di questo trasferimento di poteri sovrani, sottratti ai parlamenti nazionali, affidandone l'esercizio al livello europeo a un legislatore democraticamente eletto e a un governo rappresentativo dei cittadini europei nel loro insieme.

Quanto già avvenuto e sta avvenendo lascia intendere che ci potrà essere una riluttanza, se non una aperta contrarietà, dei governi e responsabili politici nazionali (di alcuni in particolare, come nel caso del Regno Unito) ad assumere decisioni di ampliamento della base politica dell'Unione, con

modifiche del suo assetto istituzionale e funzionale, da portare al vaglio dei propri elettorati, in un momento in cui non appare scontata neppure l'ipotesi di un consenso permissivo che ha, fin qui, accompagnato lo sviluppo del processo di integrazione.

Di fronte a questo dilemma si danno due possibilità di futuro per l'Europa.

Quella di procedere lungo la via di una declinante forma di Stati Uniti d'Europa, senza Europa; cioè, senza un autonomo e robusto soggetto politico europeo, identificabile nel rapporto fiduciario tra Parlamento europeo (sede della rappresentanza dei cittadini dell'Unione) e Commissione (sede di un esecutivo responsabile delle proprie scelte di fronte allo stesso Parlamento e alle altre istituzioni, Consiglio e Consiglio europeo, sedi della rappresentanza degli stati membri).

Si tratta della via tecnocratica o burocratica all'integrazione, incentrata sul rapporto, in qualche misura di dipendenza, tra il vertice decisionale del Consiglio europeo e il braccio operativo della Commissione, di cui s'è detto in precedenza⁴¹.

Al riguardo, v'è chi, lamentando «il pericolo di un crescente divario tra il consolidamento delle competenze normative e la necessità di legittimare questi maggiori poteri in modo democratico», ha osservato che: «Sotto la spinta di questa dinamica tecnocratica, l'UE si avvicinerrebbe al discutibile ideale di una democrazia che si conforma al mercato»⁴².

In altre parole, questa via sembra condurre a un federalismo confezionato su misura per gli imperativi dei mercati finanziari. Un federalismo di convenienza o, se si preferisce, di necessità. Imposto dall'esigenza di tenere in piedi un edificio, quello dell'Unione monetaria e del suo architrave l'euro, la cui distruzione avrebbe costi economico-finanziari e sociali molto elevati e imprevedibili.

Sarebbe, in effetti, un'applicazione del metodo gradualista-funzionalista; nel senso di un avanzamento, comunque, del processo di integrazione; ma in modo pragmatico, con miglioramenti incrementali, via via imposti o consentiti, secondo le circostanze, in assenza di una prospettiva di

⁴¹ *Supra*, § 3.

⁴² J. Habermas, *Democrazia, solidarietà, ecc.*, cit., p. 23.

riferimento complessiva e, quindi, non sempre coerenti con il quadro normativo-istituzionale.

È ben possibile, dunque, che anche questa volta l'Unione possa ulteriormente progredire, per gradi, dall'unione bancaria a quella di bilancio, fino all'unione economica e poi, semmai, politica, sia pure nei modi di un intergovernativismo che rischia però, questa volta, di accantonare su un binario morto l'idea e l'ideale di una comunità politica a carattere di unione democratica dei cittadini d'Europa e dei suoi popoli. Come è stato infatti osservato, fare della democrazia sovranazionale un obiettivo a lungo termine, nelle condizioni di crisi in cui oggi si trova il processo di integrazione europea, può essere «una mossa piuttosto pericolosa»⁴³.

L'altra via, quella – per contrasto – di un 'federalismo costituzionale', punta viceversa su un'effettiva democratizzazione dei meccanismi decisionali, attraverso un collegamento forte con la nozione politica di 'cittadinanza europea', a base di un sistema di governance, la cui chiave di volta risulta essere la dimensione plurale (multi-livello) dell'Unione, che trova appunto nella cittadinanza europea, la quale si aggiunge a completamento della cittadinanza nazionale, la sua vera e unica base di legittimazione, in termini di democrazia rappresentativa e partecipativa.

In questa prospettiva, due sono i principali punti di forza del collegamento tra cittadinanza e democrazia a livello europeo⁴⁴.

Sul piano politico-istituzionale, il Parlamento europeo, come luogo della rappresentanza diretta dei cittadini europei, è l'istituzione che dovrebbe porsi al centro del sistema di potere e decisionale dell'Unione. Al fine però di svolgere il proprio ruolo-guida di un governo europeo, occorre che il Parlamento europeo, non solo venga dotato del potere di iniziativa legislativa (ancor oggi monopolio pressoché esclusivo della Commissione europea), ma venga eletto sulla base di un sistema elettorale uniformemente regolato, affinché ne sia garantita una composizione rappresentativa al livello europeo.

⁴³ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁴ L. Moccia, *Cittadinanza e democrazia nell'Europa in crisi: quale via all'Unione politica*, in *La cittadinanza europea*, 2/2012, pp. 35 ss.

Sul piano politico-sociale, un altro punto di forza non può che essere offerto dai partiti, che a loro volta dovrebbero essere riconosciuti e attrezzati, con una normativa uniforme, al fine di poter operare come partiti trans-europei, nei contesti nazionali, per svolgere un duplice compito di raccordo al livello interno ed europeo, nel senso rispettivamente di una europeizzazione dello spazio di dibattito politico nazionale e di una politicizzazione dello spazio di dibattito pubblico europeo⁴⁵.

Per dirla con parole di Habermas: «il destino politico dell'Europa dipende in primo luogo dall'intuizione e dalla sensibilità normativa, dal coraggio, dall'inventiva e dalla capacità di leadership dei partiti politici», a cui si deve aggiungere la «capacità di percezione e di risposta dei media di orientamento politico»⁴⁶; oltre che, naturalmente, la diffusione di forme partecipative al livello di società civile (come ad esempio l'iniziativa legislativa dei cittadini europei), per la creazione di un vero spazio pubblico trans-nazionale di dibattito e confronto di idee e programmi⁴⁷.

L'Europa federale, o qualcosa che le assomigli di più, non può certo nascere, anche se ne fossero le condizioni, per volontà solo dei capi di stato e di governo che siedono nel Consiglio europeo; né può essere oggetto solo di dibattiti accademici o dell'impegno interessato solo di élite e addetti ai lavori. C'è bisogno del consenso della gente e, soprattutto, c'è bisogno che questo consenso si formi, al livello sia europeo che nazionale e locale, sulle questioni riguardanti scelte politiche e procedure decisionali che investono principi e contenuti della vita democratica dell'Unione.

⁴⁵ L. Moccia, *Union's Citizenship as the Basis for European Democracy*, in G. Gar

5. Considerazioni finali

È tempo di formulare alcune considerazioni finali, riassumendo e completando quanto fin qui detto.

Non sembra che, in conformità ai trattati esistenti o anche in via di revisione degli stessi, attraverso un nuovo trattato costituzionale, possa darsi alcuna via d'uscita dalla crisi che incombe sulla zona euro e sul futuro dell'Europa, senza curare la causa principale di quella che appare essere soprattutto una crisi di fiducia della gente nel progetto europeo. Serve ricollegare i cittadini con questo progetto, consentendo loro, innanzitutto, di esprimere il loro voto per un governo europeo, responsabile verso i loro rappresentanti, direttamente eletti nel Parlamento europeo.

Infatti, a parte la questione di strutture e procedure differenziate per la zona euro, rispetto alle istituzioni comuni esistenti, ciò che è in gioco, per un cambio di passo che nell'attuale fase di crisi faccia avanzare il processo di integrazione, è precisamente la possibilità di dare vita a un governo democratico, espressione di un ordine costituzionale proprio dell'Unione, avente nella cittadinanza europea il suo fondamento, nella prospettiva della creazione, oltre il 'mercato', di un più ampio spazio di libertà, sicurezza e giustizia dove (come stabilisce il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali) la persona è posta 'al centro' dell'azione dell'Unione.

Qualsiasi *governance* economica e monetaria per essere credibile e sostenibile, politicamente e socialmente, non può che essere ancorata a principi di governo democratico delle politiche pubbliche, comprese quelle fiscali, naturalmente.

Il potenziamento della legittimazione democratica dell'Unione, a cominciare dalla procedura di elezione parlamentare del nuovo Presidente della Commissione europea e di investitura della Commissione nel suo complesso (con componenti che siano, possibilmente, membri a loro volta del PE), dovrà tradursi in una nuova dimensione politica delle relazioni inter-istituzionali al livello europeo, nonché tra le stesse istituzioni europee e quelle nazionali, in particolare per quanto riguarda i rapporti tra Parlamento dell'Unione e parlamenti nazionali.

A questo proposito, il vero significato delle disposizioni sui principi democratici, contenute negli articoli da 9 a 12 del Trattato UE, sta nel fatto che esse danno forma a un nucleo di 'principi costituzionali', ai sensi e nel rispetto dei quali l'Europa dovrà essere governata in nome e nell'interesse dei cittadini.

Una corretta lettura di tali disposizioni è in contrasto con il ruolo di fatto assunto dal Consiglio europeo, come organo di governo dell'Unione, con un potere decisivo di intervento nella conduzione degli affari europei (*decision-making power*); nonostante tale istituzione sia e debba restare formalmente estranea al processo decisionale (*decision-making process*), in virtù della disposizione che ne esclude l'esercizio di funzioni legislative⁴⁸. Questo contrasto e la contraddizione che ne deriva, chiaramente evidenziano la necessità di un riequilibrio di poteri, in linea con il principio di democrazia rappresentativa a base del funzionamento dell'Unione. Una necessità che appare come prioritaria nell'agenda politico-istituzionale sia del nuovo Parlamento europeo che di una Commissione rinvigorita nel suo ruolo politico.

Con un'espressione forte, è stata al riguardo invocata l'esigenza di 'de-tronizzare' il Consiglio europeo, per dare maggiore spazio al metodo comunitario, o dell'azione comune, come già previsto dal "Progetto Spinelli", in luogo di quello intergovernativo, o della cooperazione tra Stati membri⁴⁹.

È pur vero, peraltro, che il metodo comunitario va profondamente ripensato, per farne un metodo decisionale pienamente democratico di governo dell'Unione.

Occorre adattarlo alle mutate esigenze di un consenso che non può più essere 'passivo'; come quello che, dagli inizi del processo di integrazione e lungo il suo sviluppo, ha caratterizzato la percezione dell'Europa come entità lontana e sostanzialmente irrilevante, se non indifferente, rispetto alle condizioni di vita della gente. Occorre sostenerlo e rafforzarlo, nell'interazione con il PE, con mezzi di democrazia partecipativa (consultazione e dialogo con le parti sociali e la società civile), più attenti anche a sollecitare il coinvolgimento di istanze rappresentative dei territori, e garantire una presenza maggiore di rappresentanti dei vertici istituzionali europei in questi stessi territori.

Occorre, pertanto, andare oltre lo spirito di una legittimazione 'mascherata' della Commissione, sotto i panni di una 'neutralità tecnica' che la rende sempre meno credibile, agli occhi della gente. Il suo ruolo, se dovesse

⁴⁸ TUE, art. 15, 1.

⁴⁹ J. Habermas, *Democrazia, solidarietà, ecc.*, cit. p. 24.

continuare a slittare verso quello di una semplice authority della governance europea, alle dipendenze del Consiglio europeo, ne sarebbe non solo snaturato, ma finirebbe per risultare addirittura inadeguato proprio sul piano del suo potere di 'vigilare sull'applicazione dei trattati', quando si tengano a mente i valori su cui si fonda l'Unione⁵⁰, e gli obiettivi da essa perseguiti e che ne giustificano l'esistenza⁵¹.

Occorre, allora, che la Commissione torni a svolgere, secondo l'originario disegno a suo tempo ideato da Monnet⁵², il ruolo di autorità di governo, indipendente dagli stati membri, per farsi davvero interprete dell'interesse generale dell'Unione. Un ruolo che oggi richiede, per essere credibile, che la Commissione sia guidata da un presidente eletto e politicamente impegnato, con il resto dei componenti del collegio, nella realizzazione di un programma portato all'attenzione degli elettori e validato attraverso un voto di fiducia del Parlamento, in prima battuta, e quindi del Consiglio europeo, come titolare del potere di nomina della Commissione.

In questo senso, mettere il tema del governo dell'Europa in cima all'agenda dei partiti politici, portarlo all'attenzione dei mezzi di comunicazione e farne oggetto di dibattito in tutte le sedi di formazione di una opinione pubblica, significa mettere al centro la questione di come guadagnare un consenso attivo e consapevole da parte della gente, dei cittadini, in termini di maggiore leggibilità, responsabilità e credibilità politica delle decisioni prese, come usa dire, "a Bruxelles".

In previsione, anche, di risultati elettorali che dovessero registrare un'avanzata di forze politiche (partiti e movimenti) di ispirazione anti-europea, impegnate con i loro rappresentanti eletti nel nuovo PE a destabilizzare, più che a riformare, le istituzioni e politiche dell'Unione, appare tanto più necessario preparare, per tempo, il terreno di un confronto con tali

⁵⁰ TUE, art. 2.

⁵¹ TUE, art. 3.

⁵² Per una testimonianza diretta dello stesso Monnet, in qualità di primo presidente dell'Alta Autorità (come è noto, antesignana della Commissione europea), rinvio al testo del discorso, da lui pronunciato nell'agosto del 1952, integralmente riprodotto, con l'aggiunta di un mio commento, *Jean Monnet: il discorso di insediamento dell'Alta Autorità*, in *La cittadinanza europea*, 2/2004, pp. 443 ss.

forze. Un confronto capace non solo di contrastare la deriva antieuropeista, ma di rilanciare, sia pure da posizioni critiche e non di meno propositive, il progetto di unione politica dell'Europa, come condizione imprescindibile per promuovere, stando ai trattati: la pace, i suoi valori e il benessere dei popoli; offrire ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne; favorire la crescita economica, una piena occupazione, il progresso e giustizia sociale; insomma, porre le basi (come già indicato dalla Dichiarazione Schuman del 1950) di una vera *solidarietà* tra questi stessi popoli e cittadini⁵³.

Ciò, in un quadro istituzionale e decisionale di governo democratico dell'Unione, fondato sulla sovranità dei cittadini, direttamente rappresentati al livello europeo nel Parlamento, in rapporto di fiducia con la Commissione, come organo di governo responsabile nei confronti sia del Parlamento stesso, sia del Consiglio, dell'Unione ed europeo, quale sede della rappresentanza degli Stati membri.

Invero, la battaglia per una unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa, che sia anche governata democraticamente, deve essere combattuta al livello di base, sui territori e tra la gente. Ma deve essere vinta ai vertici del sistema istituzionale e decisionale dell'Unione. Dove Commissione e Parlamento sono chiamati, oggi, a svolgere il proprio ruolo politico di istituzioni 'comuni', rappresentative dei cittadini nazionali e, insieme, europei: in ciò motivate dallo spirito visionario dei rispettivi padri nobili, Monnet e Spinelli, di nuovo in campo, ma insieme!

⁵³ Sul moderno concetto di 'solidarietà' in rapporto alla costruzione di un sistema di relazioni tra cittadini (solidarietà civica), nel contesto europeo dell'edificazione di una comunità politica (democrazia) sovranazionale, possono vedersi i puntuali rilievi di J. Habermas, *Democrazia, solidarietà, ecc.*, cit., specie pp. 27 ss.