

Democrazia e Unione europea*

SABINO CASSESE

1. *Il problema della legittimazione*

L'Unione europea trae la propria legittimità dai valori democratici che essa propugna, dagli obiettivi che persegue e dalle competenze e dagli strumenti di cui dispone. Il progetto europeo trae tuttavia la propria legittimità anche da istituzioni democratiche, trasparenti ed efficienti. Anche i parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del progetto europeo. La dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata al trattato di Nizza, ha sottolineato la necessità di esaminare il loro ruolo nella costruzione europea. Più in generale, occorre chiedersi quali iniziative si possano adottare al fine di sviluppare uno spazio pubblico europeo.

Il quesito principale, valido per tutte e tre le istituzioni, è il seguente: in che modo possiamo accrescere la legittimità democratica e la trasparenza delle attuali istituzioni?

A questa domanda la dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea (adottata dal Consiglio europeo riunitosi il 14 e 15 dicembre 2001) risponde con altre doman-

de che suggeriscono, tra l'altro, l'elezione del presidente della Commissione, l'elezione su base non nazionale del Parlamento e un rafforzamento dei suoi poteri, un ruolo più ampio dei Parlamenti nazionali nell'Unione, una maggiore efficienza del processo decisionale (ad esempio, più decisioni a maggioranza e un ruolo più forte del Parlamento). Tra gli altri suggerimenti c'è anche quello di assicurare maggiore trasparenza, ma solo per il Consiglio, in vista (sembra) di un suo ruolo come secondo ramo del Parlamento.

Il Consiglio europeo di Laeken, insomma, è giunto alla conclusione che la legittimazione dell'Unione può essere assicurata principalmente a mezzo di maggiore democrazia.

Mi propongo di dimostrare che questo è un punto di vista parziale e incompleto. Lo farò esaminando dapprima come e perché si pone il problema della legittimazione negli

* "Lectio magistralis" tenuta il 27 marzo 2002 all'Università di Macerata, in occasione del conferimento del titolo di dottore "honoris causa". Il testo è stato ampliato e sono state aggiunte le note.

Stati; poi illustrando alcuni caratteri che differenziano l'Unione dagli Stati; infine, considerando i mezzi attuali di legittimazione dell'Unione, i loro limiti e i modi per superarli.

2. La legittimazione degli Stati

La fabbrica dei poteri pubblici statali è composta di materiali diversi. Gli strumenti di legittimazione sono fondamentalmente due: il primo è il diritto, il secondo la democrazia.

Il diritto come strumento di legittimazione degli Stati («Rechtsstaat», «rule of law», principio di legalità) nasce, nel corso del XIX secolo, per effetto del liberalismo. In una prima fase, vengono introdotte garanzie della libertà personale e della (parziale) indipendenza dei giudici. Più tardi le garanzie si sposteranno dal potere giudiziario a quello legislativo, con l'introduzione di giudici della costituzionalità delle leggi¹. In una terza fase, nel corso della seconda parte del XX secolo, le garanzie conquisteranno anche il potere esecutivo, con le autorità indipendenti e le norme sul procedimento amministrativo.

Il secondo strumento di legittimazione, la democrazia, nasce dopo, e si sviluppa a pieno solo nel XX secolo, con i successivi allargamenti del suffragio, che diventa universale (esteso alle donne) solo nella seconda metà del XX secolo. La democrazia come fattore di legittimazione conquista, però, solo il potere legislativo (e, in generale, quello normativo di regioni ed enti locali). Sono pochi gli Stati con giudici eletti. E l'aspirazione ad un esecutivo elettivo è durata la brevissima stagione dei "soviet".

I due fattori di legittimazione, con ispirazioni diverse (Locke e Montesquieu il primo, Rousseau il secondo) e tempi di realizzazio-

ne differenti (circa un secolo li divide), sono poi venuti a convergere e confluire, con la diffusione del concetto implicato nella espressione settecentesca «no taxation without representation». Si voleva così dire che il diritto è dettato dal legislatore; che questo è rappresentativo del "demos"; che, in tal modo, i cittadini, membri del popolo, proteggono i propri diritti contro le invadenze sia private, sia pubbliche. La libertà dei moderni si coniugherà con quella degli antichi, secondo la nota formula di Benjamin Constant.

Ma, da una parte, i due fattori di legittimazione rimangono diversi; dall'altra, la loro convergenza è frutto di una forzatura prodotta dal nazionalismo del XX secolo. Il diritto del «Rechtsstaat» e del «rule of law» non è, infatti, solo il diritto positivo voluto dal legislatore. È anche qualcosa che sta sopra di esso: è il diritto, non la legge.

Ho detto finora quali sono i fattori di legittimazione e dove agiscono. Tento ora di spiegare perché si affermano.

Gli Stati hanno avuto origine con e dalle guerre, che richiedevano l'acquisizione di ingenti risorse finanziarie attraverso l'imposizione fiscale. Essi, inoltre, difendevano, inizialmente, una religione. Le esigenze belliche, quelle fiscali e quelle di controllo della libertà di coscienza richiedevano l'uso di apparati di polizia, per far rispettare l'ordine. Tutte queste funzioni potevano essere svolte solo da una autorità superiore, in posizione di sovraordinazione rispetto ai sudditi.

¹ Su quest'ultimo sviluppo, gli scritti di P. Pasquino, di cui si vedano, in particolare, *La politica limitata. I principi liberal-democratici dello Stato di diritto e il controllo di costituzionalità*, in «Analisi e diritto», 1996, n. 6, p. 187 ss. e *Tipologia della giustizia costituzionale in Europa*, in corso di pubblicazione nella «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2002, n. 2.

In secondo luogo, gli Stati si sono sviluppati dagli apparati esecutivi della Corona. In origine, Parlamenti e giudici (le cui funzioni in parte coincidevano) erano elementi secondari degli Stati. Anche quando si affermarono, l'esecutivo conservò proprie zone privilegiate: basti ricordare che per le costituzioni francesi del XIX secolo ai giudici era vietato turbare l'esecutivo; che esisteva, in modi diversi, in Francia e nel Regno Unito, la garanzia dei funzionari o l'immunità della Corona; che il potere parlamentare di spesa era contestato in Germania ancora alla fine del XIX secolo, ecc. Solo molto più tardi giudici ed assemblee parlamentari si affermarono come poteri propri, capaci di correggere l'esecutivo, ed ancora oggi l'esecutivo rivendica propri privilegi o prerogative (da ultimo, negli Stati Uniti, nel caso Enron).

A questo punto, l'esecutivo, da potere primario diviene secondario. Il popolo che non vuole più un governo, lo cambia nelle successive elezioni. Il Parlamento orienta e controlla l'azione di governo con le leggi, i dibattiti parlamentari, le mozioni, le interrogazioni. I giudici, divenuti indipendenti, interferiscono continuamente con l'attività esecutiva. Insomma, il diritto e la democrazia servono per riequilibrare un rapporto che era nato dalla supremazia di un apparato (l'esecutivo) nei confronti degli altri poteri e nei confronti dei sudditi. Per trasformare, in una parola, questi ultimi in cittadini².

3. Come si distingue l'Unione europea dagli Stati

Il lungo discorso precedente è servito a stabilire un criterio di comparazione. Passo, ora, all'Unione europea, per individuare i suoi caratteri differenziali.

L'Unione europea non fa guerre (è nata, anzi, per evitare le guerre). Non ha un vero e proprio potere impositivo, che resta in mano agli apparati statali. Non si interessa di religione, ma di economia, ambiente, servizi pubblici, ecc., tutte materie per le quali non sono necessarie invasioni nella libertà di coscienza dei cittadini. Al contrario, promuove la libertà di circolazione, la concorrenza, le liberalizzazioni. È — come ha osservato Tommaso Padoa Schioppa — una «forza gentile»³. Per far ciò, deve tenere sotto controllo gli Stati.

La prima differenza tra Unione e Stati è, quindi, nella direzione della loro azione. Quella degli Stati è diretta, originariamente, a limitare la sfera di attività e di autonomia dei cittadini. Quella dell'Unione, al contrario, è diretta dall'inizio ad ampliare l'ambito di libertà dei cittadini; e, quindi, a porre limiti agli Stati che agiscono in senso opposto.

Dunque, l'Unione europea svolge una funzione di limite degli Stati non diversa da quella che il diritto e la democrazia esplicano nei confronti degli Stati.

In secondo luogo, l'Unione europea (meglio, la Comunità) nasce come un potere pubblico dotato di un apparato legislativo e di uno giurisdizionale, ma programmaticamente privo di un apparato esecutivo, perché essa "non fa, fa fare" alle amministrazioni statali, sotto la vigilanza della Commissione.

² Sulla vicenda sommariamente presentata vi è una vasta letteratura. Tra le diverse opere, si vedano, in particolare, W. Te Brake, *Shaping History. Ordinary People in European Politics, 1500-1700*, Los Angeles, University of California Press, 1998 (interessante per l'attenzione rivolta alle formazioni territoriali) e W. Reinard, *Storia del potere politico in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, trad. it. di *Geschichte der Staatgewalt*, München, Beck, 1999 (utile per la sintesi e la bibliografia).

³ T. Padoa Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Dunque, l'Unione nasce in forme opposte a quelle degli Stati, dove il potere originario – come notato – è quello esecutivo⁴.

Le differenze aumentano se ci si sofferma sulla tanto diffusa (ed errata) espressione per cui vi sarebbe, dal 1957, un trasferimento di sovranità dagli Stati alla Comunità e all'Unione.

L'espressione è errata per varie ragioni. Innanzitutto, la sovranità, come potere originario e fonte di tutti gli altri poteri, è un attributo che non può essere generalizzato: solo pochi grandi Stati lo hanno avuto. Poi, è errata perché la Comunità è nata proprio per porre rimedio ai limiti dei governi nazionali, prima nella regolazione dell'economia, in seguito nella protezione dell'ambiente, nel controllo dell'immigrazione, ecc. Inoltre, gli Stati conservano porzioni del potere sovrano, che, però, perde la sua unità, ed, in parte, "evapora". Infine, l'espressione è errata perché l'Unione tende a raccogliere, proprio per l'assenza di un esecutivo che esegua, porzioni di funzioni statali non autoritative.

Le differenze rilevate tra Unione e Stati consentono di comprendere perché il problema della legittimazione non si ponga nell'Unione allo stesso modo che negli Stati. Qui c'è da difendersi da un esecutivo potente ed invadente, e sono, quindi, necessari lo scudo del diritto e l'arma della partecipazione popolare. L'Unione, invece, è priva di un esecutivo e, sia pure con alcune eccezioni (il dirigenza in campo agricolo, la tariffa doganale comune), la sua azione è liberatoria (da vincoli statali e da monopoli privati), piuttosto che compressiva.

Mi chiedo, allora, che significato abbia la lamentela continua del deficit democratico, la ricerca del "demos" e dell'"agorà", seguite dalle sole proposte di rafforzamento del Parlamento europeo e di costituzione di un *con-*

tinuum Parlamento-Commissione che serva a tenere sotto controllo popolare (indiretto) la condotta dell'esecutivo.

L'insistenza su queste (sole) proposte è un segno di disattenzione per l'altro fattore di legittimazione degli Stati, il diritto. Poi, porta in primo piano una funzione di controllo popolare che non discende da un'esigenza interna al sistema e sembra scaturire da una diffusa cultura partecipativa⁵.

4. La legittimazione dell'Unione

L'Unione, anche se opera ampliando la sfera di autonomia dei privati e non ha un esecutivo in senso proprio, prende decisioni collettive che incidono sull'economia, l'ambiente, le professioni, la cultura, dei diversi paesi che ne fanno parte. Come si legittimano questi interventi?

L'Unione – è questo il punto che ora passo ad esaminare – ha trovato suoi peculiari modi di legittimazione, che, tuttavia, sono imperfetti. È su questi che i costituenti dovrebbero riflettere⁶.

Innanzitutto, l'Unione ha una legittimazione duale, indiretta tramite gli Stati, e diretta. Quella indiretta deriva dalla nascita, per mano di sei Stati, a cui si aggiungono gli

⁴ Una delle analisi più acute del sistema europeo è quella di J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne. Des Communautés économiques à l'Union politique*, Paris, Montchrestien, 1998, troisième édition.

⁵ Sottolinea molto bene questo punto Y. Meny in due scritti: *Una Costituzione per l'Europa?*, in corso di pubblicazione in un volume a cura di S. Fabbrini, Roma-Bari, Laterza, 2002 e *Balancing Populism and Constitutionalism: Europe and the Democratic Challenge*, Institut für eine Offene Gesellschaft, Vienna, Offene Reihe, n. 3, 2001.

⁶ Sulle prospettive, L. Siedentopf, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2001, e J.-L. Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Politiques, 2001.

altri nove; e dal continuo trasferimento di compiti dagli Stati all'Unione, prima in campo economico e sociale e più recentemente nelle tradizionali prerogative sovrane, come la moneta.

Su questo primo tipo di legittimazione non si soffermano coloro che considerano l'Unione come un potere pubblico separato. Invece, essa è un potere pubblico composito, che comprende gli Stati, che agiscono, quindi, come fattore di legittimazione.

È interessante, però, notare due aspetti caratteristici del modo in cui opera questo fattore di legittimazione. In primo luogo, ad esso concorrono tutte le componenti degli Stati, in modo non unitario, ma disaggregato: i popoli, su base nazionale, partecipando alla scelta dei membri del Parlamento; i governi partecipando ai Consigli; le burocrazie partecipando ai Comitati; i giudici attraverso la procedura di rinvio pregiudiziale.

In secondo luogo, questa legittimazione dell'Unione attraverso gli Stati avviene in forma collettiva. Non sono i singoli Stati, né la loro somma, bensì il prodotto della loro interazione che orienta, controlla e, quindi, legittima l'azione dell'Unione europea. Qui l'elemento fondamentale è quello definito dagli inglesi "intergovernativo" o cooperativo.

Questo tipo di legittimazione è solo parzialmente efficace. I governi nazionali hanno sezionalizzato la loro azione avendo lasciato vuoto il Consiglio generale e presiedendo il Consiglio a rotazione e per breve tempo. Le burocrazie nazionali operano in modo troppo poco trasparente nei Comitati. Il sistema giudiziario non ha ancora la Corte di giustizia al suo vertice. Questi i primi problemi da risolvere. Purché sia chiaro, però, che, se si vuole aumentare il "tasso di democraticità" diretta dell'Unione, è giocoforza diminuire il ruolo svolto dagli Stati in essa e, quindi, anche

la legittimazione democratica indiretta che le arriva dagli Stati.

L'Unione europea ha, poi, una legittimazione diretta, attraverso il Parlamento. L'Unione ha, da un decennio, un Parlamento regolarmente eletto dal popolo. Se per democrazia intendiamo la scelta popolare dei governanti tra più liste in concorrenza e il loro rinnovo, l'Unione europea è democratica. Ciò che manca, nell'Unione, non è la democrazia, ma il circuito che ad esso, normalmente, segue. Alla elezione dei rappresentanti seguono, infatti, normalmente, da un lato, la loro scelta di poche persone alle quali delegare la gestione giorno per giorno (il governo) e, dall'altro, la loro approvazione degli atti fondamentali (le leggi). Ora, il Parlamento europeo non ha appieno questi due poteri. A questa carenza di poteri ci si riferisce – in modo improprio – quando si parla di "deficit" democratico. Insomma, il Parlamento europeo è in grado di rappresentare la domanda popolare, non di farla pesare, perché non controlla a pieno né la Commissione, né l'esercizio del potere legislativo. Organizza una domanda, che rimane, però, inefficace. La designazione del presidente della Commissione da parte del Parlamento e l'estensione dei poteri di decisione autonoma potrebbero dare al Parlamento più unghie per graffiare.

Meno noto, perché meno visibile, un terzo tipo di legittimazione, quello che l'Unione stabilisce mediante comunioni di interessi nazionali, per lo più in conflitto con gli Stati. La formazione di un'arena pubblica, di ambito europeo, dove privati (specialmente imprese e associazioni) interagiscono con poteri pubblici, a loro volta disaggregati, fornisce all'Unione europea un'occasione di affermazione del punto di vista specificamente europeo e un modo per stabilire

alleanze transnazionali. L'uno e l'altro prodotto derivano dalla necessità di tenere conto della dimensione europea, che richiede di comparare sempre la situazione all'interno di un paese con quelle degli altri paesi. Si stabilisce, così, una trama di relazioni forse poco visibile, ma non per questo meno robusta.

Anche questo tipo di legittimazione andrebbe reso più efficace rendendolo meno sezionale e più trasparente.

Anche l'Unione europea ha quel tipo di legittimazione che discende, negli Stati, dalla divisione dei poteri, dal loro conflitto e dai benefici che da questo discendono nel senso di rendere i poteri più visibili e limitati. Solo che qui la tripartizione classica è sostituita da altri tipi di dialettica: quella tra Parlamento e Consiglio; quella tra Consiglio e Commissione; quella tra Commissione e comitati.

Questi conflitti, se, però, servono a tenere sotto controllo i poteri, che così si bilanciano reciprocamente, non sono sufficientemente visibili, e, quindi, non presentano l'utilità di permettere un controllo dell'opinione pubblica, specie relativamente ad alcune decisioni fondamentali ora attribuite all'Unione, come quelle della Banca centrale europea.

Gli ultimi due tipi di legittimazione sono quelli che derivano dall'apertura e dalla giustizia. L'Unione europea è certamente uno dei poteri pubblici più accessibili ed aperti. Essa, inoltre, è nata e si è sviluppata intorno ad un giudice, la cui attività ha svolto un ruolo trainante nella costruzione europea.

Stranamente, tuttavia, l'accessibilità dell'Unione (in particolare, della Commissione) non è il frutto di una legge sul procedimento amministrativo comunitario che consenta l'accesso e regoli la partecipazione del privato, quanto, piuttosto di un disegno amministrativo interno che deriva dal terzo

tipo di legittimazione: più è aperta all'ascolto degli interessi infranazionali, più la Commissione riesce a tenere sotto controllo i singoli Stati e a livellare i campi di gioco, che è il suo fine principale.

Anche il sistema di giustizia, per tanti versi così efficace, è incompleto, perché rudimentale: esso è fondato su due livelli giudiziari che svolgono funzioni di giudici civili, amministrativi e costituzionali.

Bisognerebbe, quindi, perfezionare questi ultimi tipi di legittimazione, mediante un codice del procedimento comunitario che obblighi l'Unione a rispettare principi da essa applicati agli Stati e tolga dalla informalità i suoi processi di decisione, estendendo a quelli regolativi almeno alcuni dei principi seguiti per quelli aggiudicativi (ad esempio, quelli relativi alla concorrenza, per la quale invece è necessaria una più netta separazione delle funzioni di indagine e di giudizio); nonché introdurre un sistema di tutela più sviluppato, anche con il ricorso a forme di risoluzione non giurisdizionale dei conflitti.

5. E per il futuro più lontano?

Amiamo dire che l'Unione si è sviluppata progressivamente dalla e sulla Comunità economica europea. In realtà, il potere politico istituito nel 1957 era un diverso organismo, che ha subito numerose mutazioni. Si può prevedere che l'Unione di oggi subirà ulteriori mutazioni nel futuro. E che le attuali forme di legittimazione, pur perfezionate, non basteranno. Ma, come l'uomo crea il paesaggio che lo circonda, così le strutture politiche creano i vincoli di coesione e di solidarietà di gruppo, e spesso persino i sentimenti collettivi e i moti d'opinione su cui si reg-

gono e che li legittimano. E questi presenteranno nuove imperfezioni, che chiameranno altri a correggerle. C'è da prevedere, quindi, che, tra qualche anno, si debba ricominciare a parlare di legittimazione e di "accountability" dell'Unione.

Bibliografia essenziale

Sul rapporto tra Stati-nazione e Unione, le recenti riflessioni di L.M. Díez-Picazo, *Contro il romanticismo politico*, in «Il Mulino», n. 6/2001, p. 1071.

Gli orientamenti politici più articolati relativi alla costituzione europea e al futuro dell'Europa sono di: C. A. Ciampi, *Verso una costituzione europea*, Presidenza della Repubblica Italiana, 1999-2000; intervento al Parlamento europeo, 4 ottobre 2000; intervento all'Ispi, 3 luglio 2001; intervento al settimo Foro europeo della Fondazione Quandt su «Unità nelle diversità: quale forma politica dovrebbe prendere l'Europa?», 16 novembre 2001; J. Fischer, *From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration*, intervento alla Humboldt University, 12 maggio 2000; G. Amato-M. Delmas Marty-D. Marquand-S. Romano, *What Future for Europe?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies-E.U.I., 2000; G. Amato, *Noi europei*; C.A. Ciampi, *L'Europa dei valori*; L. Jospin, *Il futuro dell'Unione allargata*; J. Rau, *Per una costituzione europea*; A.Y. Meshkov, *Da Mosca a Bruxelles*, in «Aspenia», n. 14/15, 2001, p. 8 ss.; L. Jospin, intervento su «*L'avenir de l'Europe élargie*», Parigi 28 maggio 2001; R. Prodi, intervento al Collegio d'Europa su «*An enlarged and more united Europe, a global Player*», Bruges 12 novembre 2001 e *Il*

cammino dell'Europa, in «Il Mulino», n. 1/2001, p. 19.

Per un punto di vista critico sulla democrazia europea e timoroso che l'Unione possa erodere le democrazie nazionali: C. Harlow, *Cittadini e potere politico nell'Unione europea/I*, in «Biblioteca della libertà», 2000, settembre-ottobre, n. 155, p. 57 e *Cittadini e potere politico nell'Unione europea/II*, in «Biblioteca della libertà», 2000, settembre-ottobre, n. 156, p. 3.

Sulla Carta dei diritti fondamentali: *La Carta dei diritti spiegata dagli Autori*, Relazione esplicativa dell'ultima bozza del Presidium, in «Diritto e Giustizia», 23.9.2000, n. 33, p. 64; G. Telese, *La Carta dei diritti fondamentali cerca la via per essere Costituzione*, in «Diritto e Giustizia», 1.7.2000, n. 25, p. 75; R. Adam (a cura di), *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in «Il Diritto dell'Unione europea», n. 4/2000; G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Editions du Seuil, 2001; M. P. Chiti, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale?*, in corso di pubblicazione nella «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2002, n. 2.

Sulla Costituzione europea: R. Vaubel, *The Constitutional Future of the European Union*, in «Constitutional Political Economy», n. 7, 1996, p. 317; A. Stone Sweet-T.L. Brunell, *Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community*, APSR, march 1998, vol. 92, n. 1, p. 63; J. Shaw, *Postnational Constitutionalism in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», 4, special issue 1999, p. 579; P. Häberle, *Colloquio sulla "costituzione europea"*, a cura di P. Ridola, in «Le Costituzioni e la storia», n. 2, 1999, p. 185; F. Cuccolo, *Costituzione europea e costituzioni nazio-*

nali (l'Europa del mercato e l'Europa dei diritti), in «Quaderni regionali», 1999-2000, numero unico, p. 7; D. Grimm, *L'Europa ha bisogno di una costituzione?*, in «Nomos», n. 2-3, 2000, p. 7; C. Joerges-Y. Meny-J.H.H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies-E.U.I., 2000; S. Micossi, *On the European Constitution*, in «The International Spectator», n. 2, april-june 2001, p. 13; F.C. Mayer, *De la constitution composée de l'Europe*, in «RTD», n. 4, oct.-déc., 2000; A. Padoa-Schioppa, *Una costituzione per l'Europa*, in «Il Mulino», gennaio-febbraio 2001, p. 48; P. Lamy-J. Pisani-Ferry, *L'Europe de nos volontés*, in «Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès», n. 27, janvier 2002, p. 5.