

Versione estesa della relazione presentata, il 5 dicembre 2022, al seminario "Sovranità, democrazia e governance economica". -

"Stato dell'Unione" e democrazia

Prima l'aumento vertiginoso post-covid delle materie prime, poi la guerra in Ucraina e la crisi energetica con l'inflazione, a cui si accoppia una dura prospettiva di declino industriale e di recessione. Questo è lo tsunami che si è abbattuto su un'Unione Europea che stava per risollevarsi dalla pandemia. Lo ha ammesso recentemente, sebbene sotto forma di *understatement*, la stessa Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen¹. Come reagisce a tutto questo l'Unione Europea, nelle posizioni dei suoi vertici e nell'operato delle sue Istituzioni? Dovremo fare un seminario specifico su questo tema, ma intanto vi si può accennare anche in maniera sincopata.

All'osservatore esterno non si presenta più l'UE che durante la crisi pandemica, pur con mille difficoltà e contraddizioni, cercava di darsi una relativa compattezza politica. Al contrario appare più un'immagine picassiana - senza l'attributo della modernità. Volendo semplificare al massimo, si possono individuare cinque modi essere, cinque posture - per usare un vocabolo alla moda nel giornalismo politico - che non sono coerenti tra loro ma hanno un connotato comune, quello del "ritorno". Le esprimo in forma interrogativa, lasciandone la risposta al dibattito.

1. *Ritorno* all'austerità e all'ordoliberalismo? Lo fa supporre il rilancio, da parte della Commissione, della governance economica. Se ne occupano le relazioni di Ernesto Screpanti e di Paola Boffo. In ogni caso bisognerebbe capire fino in fondo - cioè al di là (e al di sotto) della guerra - perché questo accade dopo le aperture sociali pre-covid (pilastro sociale) e le misure hamiltoniane e keynesiane del periodo pandemico.
2. *Ritorno* alla disarticolazione - non fratture - nazionale? Non che sia mai finita, ma appare una certa intensificazione. Macron vuole la difesa europea, Scholtz riarma la Germania. La Commissione vuole l'allargamento, una parte dei Governi non lo vogliono. Italia e Francia, per miopi calcoli di consenso partigiano, mandano in frantumi sull'immigrazione un'alleanza che poteva essere utile ai due Paesi e all'Unione Europea.
3. *Ritorno* allo stallo e alla paralisi? Energia, immigrazione, allargamento, congelamento dei fondi all'Ungheria...L'immobilismo dell'Unione Europa non è neutro. È abbastanza evidente chi ci rimette, ma forse dovremmo approfondire di più la questione per capire meglio chi ci guadagna, dentro e, soprattutto, fuori dall'UE.
4. *Ritorno* dell'euroscetticismo? Se ne sono avuti segnali in Italia durante la campagna elettorale. Possiamo immaginare cosa stiano producendo in questo senso gli ostacoli all'ingresso di Romania e Bulgaria nell'area Schengen.

5. *Ritorno all'unanimità?* Avevamo a suo tempo analizzato cosa c'era sotto l'unanimità europea nella lotta al Covid; ora assistiamo a un'unanimità ancora più roboante, quello contro la Russia, che ha trovato la sua espressione più stentorea nella stupefacente Risoluzione del Parlamento Europeo, approvata a stragrande maggioranza, sulla Russia sponsor del terrorismo, e che ha il suo più veemente rappresentante nella Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen. Ovviamente, non mi riferisco alla posizione sulla guerra, ma al fatto che proposte che non possono avere nessuna conseguenza pratica, come quella di una Norimberga per "i crimini della Russia", non aiutano certo la prospettiva di un cessate il fuoco. Quanto c'è, sotto questo unanimità, di adesione a un sentimento diffuso, solo in termini di ricerca di consenso? Quanto di subalternità agli USA? Quanto di retaggio di un sentimento antirusso che riemerge trent'anni dopo la fine della guerra fredda? Un sentimento che può essere capito - anche se non giustificato - per i Paesi ex satelliti dell'Unione Sovietica, ma che ci deve interrogare a fondo quando riguarda l'Europa occidentale.

Questo desolante quadro della situazione dell'Europa politica ha un rapporto biunivoco di causa-effetto con l'assetto istituzionale dell'UE e le sue manchevolezze democratiche. La democraticità dell'Unione è una questione che riguarda, più che altri soggetti sociali, i lavoratori e le classi subalterne. Infatti, se da un lato, come sembra evidente, la loro condizione è destinata a peggiorare, dall'altro, i loro destini dipendono in gran parte dalle decisioni che vengono o non vengono prese a livello europeo. Dico in gran parte perché ci sono gli altri due versanti che contano molto: quello globale e quello nazionale. Ma, di converso, quello che fa o non fa l'Europa ha un grande peso sia a livello globale che nazionale. Quindi, per i lavoratori e le classi subalterne, riuscire a incidere sulle decisioni che prende l'Unione Europea è questione decisiva.

Certo, ci sono diverse condizioni soggettive affinché questo avvenga. Le due più importanti sono:

- promuovere conflitti che abbiano respiro europeo,
- darsi organizzazioni politiche di dimensione europea, che non siano semplici *network* di partiti nazionali.

Ma c'è anche una condizione oggettiva: l'esistenza di un quadro istituzionale che permetta alla volontà dei cittadini europei di essere correttamente rappresentata da chi prende le decisioni nell'Unione Europea. Dove per "correttamente" deve intendersi "democraticamente". Non è più possibile rimandare di affrontare la grande questione della democrazia europea. Tenendo ben presente che questa questione, come detto, non può essere risolta senza una grande offensiva per cambiare l'attuale sistema istituzionale

europeo, sapendo bene che essa non può essere disgiunta dalle lotte per l'avanzamento delle condizioni materiali e di vita. Questo è vero sempre e dovunque, ma oggi più che mai in Europa.

Il deficit democratico dell'Unione

Il Parlamento Europeo

È la questione più evidente e più dibattuta, e non da ora. Quando ho cominciato ad occuparmi di Europa, verso la fine degli anni '60, se ne parlava già. Esso veniva allora identificato principalmente nell'assenza di poteri del Parlamento Europeo. Il Parlamento di quei tempi era l'Assemblea Parlamentare Europea, istituita dai Trattati di Roma sul modello dell'Assemblea Comune della CECA, alla quale nel 1962 era stato cambiato nome, chiamandolo Parlamento Europeo. Era composto da membri nominati dai Governi tra i parlamentari dei sei Paesi membri. Nel 1979 ci fu la grande svolta con l'elezione a suffragio universale. Certo, fu un gran passo avanti sul terreno democratico, perché da un Parlamento di nominati si passava a un Parlamento eletto direttamente dai cittadini. Ma non si trattò di grandi avanzamenti sul terreno dei suoi poteri. Infatti, ad eccezione che per il bilancio comunitario e i controlli di bilancio, continuava ad avere un ruolo meramente consultivo.

Negli anni successivi, i diversi Trattati – dall'Atto Unico (1985) al Trattato di Lisbona (2007) – accrebbero via via le competenze del Parlamento Europeo. Oggi, oltre ai poteri di bilancio, ha potere legislativo su un nutrito numero di materie. Ha invece solo un ruolo consultivo o di cosiddetto orientamento – che si risolve spesso in perorazioni alla Commissione e al Consiglio – su importanti materie come la politica estera, quella di difesa e sicurezza, e, soprattutto, sulle materie che riguardano la Zona Euro, quali l'assistenza ai Paesi in difficoltà, le decisioni sui deficit eccessivi, gli orientamenti di politica economica. Inoltre, il Parlamento Europeo non ha un effettivo diritto d'iniziativa legislativa, riservato solo alla Commissione, ma soltanto quello di chiedere ad essa di presentare una proposta legislativa.

I limiti del PE non risiedono solo nel non avere tutti i poteri che una Camera bassa, ma nella sua debolezza politica, in particolare nella sostanziale subalternità al Consiglio. La dimostrazione di questa subalternità appare spesso chiara in occasione dei cosiddetti "triloghi". Che cos'è il trilogio?

Nella procedura ordinaria, quella di "codecisione", che conferisce al Parlamento il potere legislativo, quando, anche dopo la seconda lettura, il Consiglio non è d'accordo con gli emendamenti del Parlamento, si dovrebbe avviare una procedura formale di concertazione in un Comitato di Conciliazione in cui siano rappresentati Consiglio e Parlamento, con la

presenza della Commissione in veste di facilitatore. Ora, succede che non si arriva quasi mai al Comitato di Conciliazione. Non perché il Consiglio accetti gli emendamenti del Parlamento fin dalla prima lettura. O, viceversa, perché il Parlamento rinunci a fare emendamenti che presume non trovino consenso da parte del Consiglio. Ma, semplicemente, perché si ricorre alla “concertazione interistituzionale informale” attraverso il trilogio, dialogo a tre: Parlamento, Consiglio, Commissione. Il trilogio era già stato sperimentato nella “procedura di cooperazione” che esisteva prima del Trattato di Lisbona, ma fu codificato con una Dichiarazione Comune (Parlamento, Consiglio, Commissione) del 2007, che lo adottava ufficialmente per la codecisione. Va rilevato che i Trattati non fanno alcuna menzione del trilogio.

La prima cosa da rilevare è il ricorso all'informalità. È impressionante il ruolo decisivo che viene attribuito a una procedura informale che si calcola venga usata nel 70/80% delle procedure legislative. Ma sappiamo bene che l'informalità è una delle caratteristiche precipue della governance, uno dei temi chiave dell'approfondimento che vogliamo condurre in questo seminario.

La caratteristica negativa più appariscente del trilogio è, senza dubbio, la sua opacità, l'assenza di trasparenza. Ciò caratterizza da sempre anche le riunioni del Consiglio. Lo svolgimento del negoziato nei triloghi si svolge a porte chiuse, in assoluta riservatezza; all'esterno non trapela mai nulla sulle posizioni delle parti. Viene reso noto solo il compromesso raggiunto. Una pratica che è stata ufficialmente sanzionata² ma che sembra continuare regolarmente).

Ma non c'è solo la questione dell'informalità e della trasparenza; c'è, soprattutto, un problema di “equilibrio istituzionale”. Infatti, il più delle volte nel negoziato del trilogio è la posizione del Consiglio a prevalere e il testo del compromesso raggiunto diventa quello dell'atto legislativo. Naturalmente esso viene sottoposto al Parlamento per una lettura (prima o seconda) che diventa quasi una farsa. Certo c'è la possibilità di presentare emendamenti ma questi non passano mai.

Perché questa subalternità al Consiglio? Le ragioni sono molteplici. Una, da non trascurare, risiede nella composizione della delegazione del Parlamento. Secondo il Regolamento del Parlamento, essa è composta da membri della Commissione parlamentare che ha elaborato la Relazione sul provvedimento e formulato gli emendamenti approvati nella Commissione parlamentare o in Plenaria, nella prima lettura. Sono il Relatore, il Presidente della Commissione parlamentare e i cosiddetti relatori ombra; cioè i parlamentari designati da ciascun Gruppo politico a seguire l'iter del procedimento legislativo, difendendone le posizioni. Ciò significa che il più delle volte non c'è omogeneità di vedute o, quanto meno, una comune determinazione a difendere la posizione del Parlamento. È spesso giocando su questa articolazione delle posizioni politiche all'interno della delegazione del PE, che i

rappresentanti del Consiglio riescono a far passare le loro posizioni. Questo sembra essere provato dal fatto che nei casi in cui non ci sono contraddizioni interne – e questo capita di tanto in tanto – quando sono in gioco questioni d'interesse vitale per il Parlamento o su cui c'è un larghissimo consenso, i rappresentanti del Parlamento riescono ad avere la meglio su quelli del Consiglio.

Ci sono anche altre ragioni; spesso c'è il ricatto del blocco del provvedimento e i parlamentari, al di là della diversità delle posizioni, non se ne vogliono assumere la responsabilità, soprattutto quando il provvedimento è atteso con trepidazione dai propri elettori. È stato il caso della riforma della Politica Agricola Comune, approvata un anno fa. Molti deputati non condividevano i risultati del compromesso ma hanno finito per votarlo.

L'esperienza dei triloghi dovrebbe indurre a una riflessione su questa modalità consociativa, a chiarire bene – anche in vista di un auspicabile diverso assetto costituzionale dell'unità europea – la differenza tra codecisione – come esiste in Germania tra *Bundesrat* e *Bundestag* – e consociativismo.

La vicenda dei triloghi mette in evidenza una questione più generale, quella della oggettiva disproporzione di peso politico tra Parlamento e Consiglio. A prevalere infatti è la “voce del padrone”, quella dei Governi sui deputati europei appartenenti ai partiti che governano a livello nazionale. Questo è il frutto della persistente nazionalizzazione della presenza politica nel Parlamento Europeo, che ha origini nelle modalità prettamente nazionali delle elezioni europee e nell'assenza di veri partiti europei, e che si manifesta nel fatto che, a parte che sulle grandi questioni valoriali (e non sempre), i Gruppi politici si dividono continuamente in base alla nazionalità.

Il risultato di tutto questo è anche la perdita progressiva di credibilità politica del Parlamento Europeo presso i cittadini europei. Si è creato il paradosso che man mano che sono aumentati i poteri del Parlamento, sono via via diminuiti i cittadini europei che partecipano alle elezioni europee. Elezioni che comprendono esse stesse un deficit democratico: la scarsa proporzionalità e l'asimmetria della rappresentanza popolare nel PE. Un deputato tedesco rappresenta 854.000 cittadini, un deputato maltese 67.000. Un'asimmetria rilevata anche dalla Corte Costituzionale Federale tedesca nella sentenza sul Trattato di Lisbona ³.

L'intergovernativismo

I limiti della democrazia europea legati al ruolo del Parlamento Europeo sono connaturati a un quadro più generale di gracilità democratica dell'intero sistema istituzionale dell'UE, la cui manifestazione più rilevante – e che da molto tempo viene denunciata – è l'assetto intergovernativo. Dopo molti anni di convivenza e di relativo equilibrio – o meglio di

tranquillo squilibrio - tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, dopo Maastricht quest'ultimo ha preso il sopravvento.

Il Consiglio Europeo

La rappresentazione più emblematica dell'intergovernativismo è il Consiglio Europeo. All'inizio si trattava di riunioni informali tra i Capi di Stato e di Governo - la prima si tenne nel 1962. Nel '74 si decise di chiamare queste riunioni Consigli Europei e fu data loro frequenza regolare. Il Consiglio Europeo entra nei Trattati nel 1985 con l'Atto Unico; con il Trattato di Maastricht diventa organo dell'Unione e con quello di Lisbona viene inserito a pieno titolo tra le Istituzioni dell'UE. Concepito inizialmente come momento di orientamento politico generale dell'Unione, è diventato ormai lo strumento con cui i Capi di Governo entrano, con i piedi nel piatto, nelle decisioni dell'UE, andando spesso al di là di una corretta interpretazione del ruolo assegnato loro dai Trattati. Insomma, una vera e propria zeppa nell'ingranaggio di per sé delicato del processo decisionale europeo. Un inserimento non solo nocivo dal punto di vista della democrazia ma che crea confusione e disorientamento. Quanti cittadini europei conoscono la differenza tra Consiglio Europeo e Consiglio UE? Per non parlare della confusione istituzionale creata con l'invenzione del Presidente del Consiglio Europeo, con mandato di due anni e mezzo, che duplica le Presidenze semestrali del Consiglio UE. Una Presidenza, quella del Consiglio Europeo che, in assenza di ruolo politico, la goffaggine dell'attuale Presidente ha trasformato nella spasmodica ricerca di visibilità, attirandosi, da parte della stampa europea, epiteti poco gratificanti quali arrogante e patetico.

COREPER e Comitologia

Ci sono, però, altri gangli del sistema intergovernativo di cui non si parla molto ma che sono molto importanti. Si tratta del COREPER e della Comitologia, due elementi di governance preesistenti ma che dopo il Trattato di Maastricht hanno progressivamente dispiegato tutta la loro potenza di diventare i cardini dell'intergovernativismo. Il COREPER è il Comitato dei Rappresentanti Permanenti, cioè dei diplomatici (Ambasciatori) che sono a capo delle Rappresentanze Permanenti degli Stati membri presso l'UE. Il COREPER esiste fin dai Trattati di Roma, con il compito di preparare le riunioni del Consiglio. Negli anni il suo ruolo è diventato sempre più importante, fino a diventare la vera sede del negoziato tra i Governi. Le Rappresentanze Permanenti, oggi 27, si sono riempite di diplomatici e funzionari ministeriali distaccati a Bruxelles, che coprono tutte le materie di cui si occupa l'UE. Il COREPER coordina ben 150 tra comitati e gruppi di lavoro composti da funzionari dei vari Stati membri.

È superfluo rilevare che le Rappresentanze non intervengono solo nel processo decisionale a valle delle Proposte della Commissione ma esercitano il loro *soft power* anche nei

confronti della stessa Commissione nella fase di elaborazione delle proposte legislative. Il risultato è che la Commissione difficilmente si avventura in proposte legislative di cui non si conosca preventivamente il grado di accoglienza che esse possono avere tra i Governi. Naturalmente, additare il ruolo esorbitante delle Rappresentazioni Permanenti non significa non apprezzare la competenza e la dedizione di tanti diplomatici e funzionari nazionali nella difesa degli "interessi nazionali"; ciò che deve essere chiamato in causa è il fatto di averli caricati di una responsabilità impropria che ha finito per avere un peso oggettivo rilevante nella deriva democratica dell'Unione.

La Comitologia - elegante neologismo gallicistico, comunque preferibile alla pedissequa traduzione italiana in comitatologia - è la modalità attraverso cui i Governi esercitano il loro controllo nei confronti della Commissione, soprattutto per ciò che concerne le circa duemila misure esecutive. Si tratta di una "prevaricazione ufficiale" perché la Comitologia nasce con una Decisione del Consiglio ed è attualmente normata da un Regolamento UE del 2011. Si tratta di circa 300 Comitati composti da funzionari nazionali ma anche da *stakeholder* pubblici e privati, che in teoria dovrebbero servire alla Commissione a fini di consultazione. In realtà sono i cavalli di Troia dei Governi e delle lobbies per influenzare l'attività della Commissione. Il Parlamento è riuscito a ridurre parzialmente il ruolo della comitologia per quanto riguarda gli "atti delegati" non propriamente legislativi ma d'interesse generale il cui controllo è passato al Consiglio e allo stesso Parlamento. Un caso importante di atto delegato su cui si è consumato un duro scontro anche all'interno del Parlamento è stato quello relativo alla Tassonomia che ha incluso - con il consenso del Parlamento - gas e nucleare tra le attività economiche eco-sostenibili.

La comitologia, nelle sue modalità di superamento dell'autorità del pubblico con forme decentrate e reticolari di cooperazione tra attori pubblici e privati, rappresenta il versante tecnocratico della governance multilivello.

L'irruzione della governance

È stata proprio la governance, il suo strabordare nei meccanismi decisionali dell'Unione, ad aver reso palpabile, anche in gran parte dell'opinione pubblica, la crisi della democrazia nell'Unione Europea. Infatti, in ultima analisi, cos'è la governance se non il superamento delle procedure ufficiali attraverso cui passano le decisioni delle istituzioni? Superamento che viene giustificato dalla necessità di gestire con modalità nuove e "moderne" processi decisionali complessi.

Oltre che negli ambiti citati (triloghi, comitologia), la governance ha manifestato tutta la sua potenza di fuoco quando, dopo Maastricht, si è costruita, mattone su mattone, la Governance economica: dal Patto di stabilità, la BCE e il Semestre Europeo fino al MES (Meccanismo Europeo di Stabilità), il Fondo salva Stati che ha il difetto congenito di essere

un'organizzazione intergovernativa tra Stati membri al di fuori dei Trattati UE e ha anche il marchio infamante di aver attivato l'intervento della Troika che ha massacrato la Grecia.

In sostanza, la governance ha sostituito il governo. Questo ha cambiato la costituzione materiale dell'Unione Europea e ne ha determinato la spoliticizzazione. Sappiamo bene che si tratta di un fenomeno globale che non riguarda solo l'UE. In assenza di poteri costituenti, a livello europeo come a livello mondiale, la sovranità è ricaduta di fatto su attori che non sono legittimati dal popolo: banche, mercati finanziari, agenzie di rating, agenzie intergovernative a livello internazionale (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, Organizzazione Mondiale del Commercio) e le grandi lobbies globali, a cominciare da GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft).

Questa deriva veniva già denunciata in un convegno del 2016: "I mercati – sia finanziari sia per la produzione e scambio di merci e servizi – su scala globale stanno determinando uno slittamento della sovranità verso istituzioni, imprese e centri finanziari transnazionali, accompagnato dall'evaporazione dei diritti in *guidelines* (linee guida) e *benchmarks* (parametri di eccellenza), espressioni della *soft law* (legge soffice non rigida) propria della regolazione dei mercati. Una nuova "costituzione economica" è venuta emergendo, che non è quella pensata da Sinzheimer, è quella dell'ordoliberalismo assunto a guida della costruzione europea fin dalla sua nascita. Non più la "dignità della persona", a fondamento del nuovo ordine sociale e politico sono il mercato e le merci."⁴

Alla ricerca della sovranità

La governance economica riporta in auge la questione della sovranità e, in questo senso, è la causa scatenante di quel sentimento di spossessamento non solo democratico ma del proprio destino che si è diffuso tra i cittadini europei, e che è all'origine di tante vicende politiche di questi anni: populismi, sovranismi, nazionalismi.

Sono stati versati fiumi d'inchiostro per definire la sovranità, da Jean Bodin (nel famoso trattato *I sei libri dello Stato* del 1576) in poi. Pur correndo il rischio della banalità semplificativa, potremmo accontentarci di dire che la sovranità è la potestà di decidere su un determinato territorio, comprese le sue risorse naturali e le persone fisiche e giuridiche. Nell'età moderna l'esercizio della sovranità è stato appannaggio esclusivo dello Stato. Oggi il concetto di sovranità trova la sua legittimazione nel mandato popolare e, pertanto, parliamo di sovranità popolare. Ciò che almeno da un trentennio – e in maniera più virulenta negli ultimi quindici anni – viene messo in discussione è l'abuso di sovranità da parte dell'Unione Europea. In effetti, da Maastricht in poi, abbiamo assistito a un'erosione della sovranità non solo dell'esclusività territoriale – ciò che preoccupa di più i nazionalisti – ma, soprattutto della sovranità popolare – cosa che dovrebbe preoccuparci tutti.

No demos

Per poter arrivare a definire il perimetro della nostra critica a questa sottrazione di sovranità popolare da parte dell'Unione Europea, conviene partire dalle critiche più radicali provenienti dal versante nazionalista e sovranista che si incentrano sulla tesi del *no demos* (nessun popolo). Con essa si sostiene che non esiste un popolo europeo; non solo, ma che esso non può esistere perché il popolo è connaturato allo Stato-nazione. La tesi del *no demos* ha precedenti illustri; viene enunciata con dovizia di argomentazioni, nella sentenza della Corte Costituzionale Federale tedesca, del 1993, sul Trattato di Maastricht. La Corte parte dall'assunto che la nozione di popolo è legata all'identità etno-culturale. Dando del *demos* una accezione precipuamente antropologica che ricorda quella di Carlo Tullio Argan, in cui a comporre l'*ethnos* sono: l'*epos* (memoria storica), l'*ethos* (sacralizzazione delle norme religiose e civili), il *logos* (lingua comune), il *genos* (famiglia), il *topos* (territorio come patria)⁵. Insomma, una fusione tra *Volk* e *demos*, che implica il legame imprescindibile tra *demos* e stato-nazione. Il popolo è solo quello nazionale. Questo perché si sostiene che il *demos* precede lo Stato; cosa che non si verifica nell'integrazione europea. E poiché il *demos* è preconditione della sovranità popolare e quindi della democrazia, la conclusione è che a livello europeo non c'è democrazia perché manca uno Stato federale che potrebbe esistere soltanto se esistesse un *demos* europeo.

La posizione della Corte tedesca è la versione *soft* del *no demos*, ovvero quella del "non ancora": il *demos* europeo per il momento non c'è ma non si può escludere che ci possa essere in futuro; anche se si lascia intendere che si considera irrealistica questa evenienza in un tempo prevedibile. Ha preso, invece, vigore la versione dura che respinge la possibilità di un *demos* europeo, non solo in quanto irrealistica ma, soprattutto, perché indesiderabile. L'integrazione europea non solo non potrà mai avere come sbocco la creazione di uno Stato federale, ma non è tollerabile neanche un'entità sovranazionale come l'Unione Europea che si è appropriata di una sovranità illegittima. L'unica cosa che può essere accettata è un'unione di popoli e di Stati integralmente sovrani. Una posizione che mostra tutta la difficoltà a sganciarsi dal modello westfaliano di distribuzione del potere tra gli Stati-nazione.

Ovviamente non sono mancate critiche alla tesi *no demos*. Tra le prime, quelle contenute in un saggio del 1995 di tre giuristi dell'Istituto Europeo di Firenze⁶ che contestano l'accezione antropologica di *demos*, legata solo al dato etnico culturale, mentre invece si prende in considerazione anche un'accezione normativa e funzionale riferita alla nozione di cittadinanza. I cittadini europei in quanto portatori di diritti e doveri che travalicano quelli legati allo stato-nazione sono oggettivamente popolo europeo. Il *demos* non è il presupposto della democrazia ma il suo risultato. È l'esistenza di una cittadinanza europea che fa i cittadini europei e non il contrario.

La tesi sostenuta nel saggio è che è possibile, anzi necessario, disaccoppiare il *demos* etnico-culturale dal *demos* cittadinanza. Un *demos* europeo può coesistere con la diversità dei *demos* nazionali. Quindi, una cittadinanza europea come complemento e non come sostituto della cittadinanza nazionale. Questa tesi è stata recentemente ripresa dalla filosofa francese Céline Spector in un libro pubblicato un anno fa, intitolato proprio *No demos?*⁷.

Trattati UE e Costituzioni nazionali

Se, come abbiamo visto, la legittimità democratica è strettamente connessa alla cittadinanza, è lecito chiedersi se l'UE abbia creato una vera cittadinanza sovranazionale. Da tempo si sono sviluppate diverse correnti di pensiero che hanno affinato la nozione di cittadinanza europea. Volendo partire dai fondamentali, è d'uopo ricordare la critica di Hannah Arendt alla concezione roussoiana che fa derivare la sovranità dalla volontà generale. Questo non basta, dice Hannah Arendt: se la sovranità non garantisce il rispetto dei diritti umani, diventa solo potenza di comando⁸. Detto in altri termini, la democraticità della sovranità non dipende solo da corretti meccanismi di espressione della volontà popolare, ma dalla sua connessione con un corpo di principi legati ai diritti fondamentali, alla cittadinanza – a cominciare dalla cittadinanza sociale. La questione che, allora, dobbiamo porci è se nei Trattati Ue sia possibile rinvenire un tale corpo di principi fondamentali.

Certo c'è l'articolo due del Trattato UE, ma conviene affrontare la questione da un altro versante: quello della compatibilità fra Trattati UE e Costituzioni nazionali. Questione di grande attualità perché sollevata dalla rivendicazione sul primato del diritto costituzionale nazionale rispetto a quello europeo, avanzata sia dal Governo ungherese – poi destituita di fondamento dalla stessa Corte costituzionale ungherese – sia dalla Corte Suprema polacca sia dalla Corte Costituzionale rumena. In effetti questi ricorsi sono stati avanzati per contrastare le procedure sanzionatorie dell'Unione per l'introduzione, nelle Carte Costituzionali di questi Paesi, di norme incompatibili con i principi enunciati nell'art.2 del Trattato dell'UE (stato di diritto, diritti). Al di là dello scontro legale in cui prevale sempre la Corte di Giustizia Europea – cosa di cui nella fattispecie non possiamo che rallegrarci – rimane la questione giuridica della discrasia tra Trattati UE e Costituzioni nazionali.

Di questa questione si è occupata la sentenza del 30 giugno 2009 della Corte Costituzionale Federale tedesca in merito ai ricorsi contro il Trattato di Lisbona, avanzati da alcuni parlamentari tedeschi (della *Linke* e dell'Unione Cristiano Sociale bavarese). Anche se la Corte ha respinto i ricorsi, ritenendo il Trattato compatibile con la Legge Fondamentale (Costituzione) tedesca, perché non contraddice i suoi principi "strutturali" (stato di diritto, stato sociale, ecc.) – "supremi" diremmo noi – essa pone alcuni "paletti" giuridici, in difesa della sovranità dello Stato: nessuna cessione di sovranità e quindi: no a concedere all'UE la

competenza sulla competenza (cioè la potestà di decidere le proprie competenze) ma solo conferimento di singoli diritti di supremazia.

Fin qui una energica riproposizione delle posizioni precedenti della Corte. La cosa per noi più interessante è che essa pone la conformità alla Costituzione tedesca quale limite invalicabile per il processo di integrazione europea, richiamando la responsabilità del Bundestag – e implicitamente di tutti i Parlamenti nazionali – alla vigilanza e il controllo su ogni futuro atto normativo dell'UE – il riferimento è alla possibilità di modificare i Trattati con il metodo della “passerella”.

Il costituzionalismo democratico italiano ha sempre sottolineato l'importanza di questa sentenza della Corte tedesca non solo per denunciare le carenze di legittimità democratica dell'UE ma anche per porre all'attenzione dell'opinione pubblica la questione della divaricazione che si è sempre più prodotta fra i Trattati UE e la Costituzione italiana ⁹. Ci si riferisce, per esempio, alla costituzionalizzazione del mercato, della competitività, dei parametri di convergenza, presente nei Trattati, che collidono con principi della Costituzione italiana, in particolare quelli relativi al lavoro e all'economia (artt. 1, 3, 41, 42). Non si tratta di una disputa accademica: abbiamo subito le conseguenze pratiche di questa discrasia sul terreno del diritto del lavoro con le famigerate sentenze Viking e Laval. Una questione, quella dell'incompatibilità, che diventa di attualità con la prospettiva della creazione della Difesa europea; e a quel punto ci si dovrà chiedere come questa si concilierà con l'art.11 della nostra Costituzione, con tutte le incognite che possono derivare – come è stato efficacemente detto – dal fatto che dopo la moneta senza Stato avremo anche l'esercito senza Stato.

Poiché, come si è detto, non si tratta di una questione accademica, ma di un problema carico di concreta pregnanza politica, sarebbe logico chiedersi cosa hanno fatto il Parlamento italiano, le forze democratiche, le organizzazioni della società civile per eliminare questo gap tra Trattati UE e Costituzione italiana.

Che fare di fronte a questa enorme questione? La sentenza della Corte tedesca del 2009 è importante per noi perché, da un lato – come in tutte le sentenze che l'hanno preceduta e quelle che l'hanno seguita – ci dice che la via legale non è quella più efficace per ottenere risultati concreti; dall'altro lato, ci indica la via politica, quella della vigilanza, del controllo e, aggrungeremo noi, della mobilitazione dei cittadini.

Le risposte sovraniste e post-sovraniste

Nazionalisti e sovranisti

Può essere utile, a questo proposito, una lettura critica di un recente saggio di Sergio

Fabbrini che distingue nazionalismo da sovranismo¹⁰. Il nazionalismo comprenderebbe tutte quelle posizioni che portano alle estreme conseguenze la critica all'integrazione europea dal versante nazionalista e che hanno nell'*exit* l'unico sbocco possibile: uscita dall'euro, uscita dall'UE. Giustamente si sostiene che, dopo gli esiti della *Brexit* e le risposte keynesiane dell'UE alla crisi pandemica, questa posizione radicale ha perso molto della sua popolarità. Potremmo aggiungere che gli stessi risultati delle ultime elezioni italiane che hanno consentito il diritto di tribuna a Italexit, sono dovute più all'ondata no-vax che a una diffusa volontà independentista.

Da qui, l'esigenza di adattare il nazionalismo e renderlo compatibile con il processo d'integrazione europea. Sono le posizioni di Le Pen, Salvini, Meloni, Orbán e della maggior parte dei Paesi membri dell'Europa Centro-orientale, dove la difesa delle posizioni nazionali è ormai diventata scontro istituzionale. Fabbrini chiama impropriamente queste posizioni sovranismo e quelle dell'*exit* nazionalismo. Non si tiene conto di quanto sia estremamente arduo separare la difesa della sovranità dello Stato dalla sacralizzazione dell'identità nazionale. Introducendo poi la categoria del "sovranismo economico" sembra implicitamente includervi tutte le posizioni che criticano Maastricht e la governance economica.

Per converso, non si può non essere d'accordo nella constatazione che questo sovranismo, che potremmo chiamare "compatibile", non si è mai spinto sino alla critica del mercato unico e della liberalizzazione degli scambi, che, però, per esistere hanno bisogno di efficaci cabine di regia. Ed è vero che questa contraddizione ha "rafforzato la governance intergovernativa dell'UE a scapito di quella sovranazionale". Il rifiuto del sovranazionalismo si traduce in positivo nella proposta di una Confederazione Europea, dove l'intergovernativismo è eretto a sistema, a differenza dell'unione sovranazionale dove esso deve convivere con il metodo comunitario, magari con la tendenza a sopraffarlo, come ormai appare da molto tempo.

L'Europa dei popoli

Non ha niente a che vedere con il "Manifesto per un'Europa dei popoli" presentato da Fratelli d'Italia nel 2017. Si tratta della *Demoi-crazia*, l'"Europa dei popoli, per mezzo dei popoli", preconizzata dalla politologa Kalyso Nicolaïdis. Una sorta di terza via tra intergovernativismo e sovranazionalismo. La *Demoi-crazia* rifiuta l'idea di un *demos* europeo e non prevede una vita politica né uno spazio pubblico europei ma un processo associativo fondato sui confronti, i compromessi e il riconoscimento reciproco delle diverse culture politiche¹¹.

Quella della *Demoi-crazia* è indubbiamente una delle tante elaborazioni accademiche, ma è in questa sede oggetto d'attenzione perché è stata ripresa e fatta propria da Stefano

Fassina nel suo ultimo libro – in una versione che potrebbe essere definita post-sovranista¹².

Le alternative

Non abbiamo qui lo spazio per affrontare questo tema. Solo pochi cenni a temi che dovrebbero essere oggetto di approfondimento nel dibattito e in seminari futuri.

Migliorismo. Tutte quelle posizioni che non muovono una critica di fondo all'attuale assetto istituzionale dell'UE ma lo vogliono migliorare, comprese le posizioni "pre-federaliste" e "pro-federaliste". Vanno in questa direzione le conclusioni della Conferenza per il Futuro dell'Europa, riprese sostanzialmente dal Parlamento Europeo ma anche quelle di Macron e di Scholtz.

Europa federale. Sono in gran parte le posizioni che prospettano un cambiamento radicale dell'Unione e che si pongono dichiaratamente l'obiettivo dell'Europa federale, con connotazioni variegata e spesso anche divergenti, che si rispecchiano anche nei nomi modelli istituzionali preconizzati, ma che ruotano intorno alla dicotomia Stato federale – Federazione europea. I principali: Stati Uniti d'Europa, Repubblica Europea, Repubblica Federativa Europea. Si tratta di evoluzioni che si vorrebbero imprimere all'attuale UE. C'è invece chi pensa che questo processo di trasformazione dell'Unione sia irrealizzabile e occorra cominciare a costruire l'Europa federale al di fuori e in parallelo all'UE, con gli Stati membri che ci stanno; un po' come si fece per Schengen.

In ogni caso nella nostra discussione non è solo la bussola istituzionale che ci deve orientare ma quella politica più generale, partendo dall'interrogativo posto qualche anno fa da Julien Deroin sulla prestigiosa rivista *Esprit*: "Si può essere repubblicani senza essere sovranisti e pro-europei senza essere neo-liberisti?"¹³

Andrea Amato

qui la registrazione della relazione di Andrea Amato al seminario *Sovranità, democrazia e governance economica* del 5 dicembre 2022.

1. Intervento di apertura dell'European Business Forum, 16 novembre 2022[←]
2. Il Mediatore europeo (*Ombudsman*) ha avviato nel 2015 un'indagine per stabilire la necessità di una riforma del trilogio, delineando possibili proposte per raggiungere una maggiore trasparenza. Il Tribunale dell'Unione, con una sentenza del 22 marzo 2018 ha annullato la decisione con la quale il Parlamento aveva respinto una domanda di accesso a documenti contenenti informazioni riguardo alle posizioni tenute dalle istituzioni nell'ambito di un trilogio. Sull'argomento si veda anche: Andrea Allamprese e Silvia Borelli,

Trasparenza e democrazia nelle decisioni dell'UE, Transform!Italia, 18.09.2019[↔]

3. Al punto 286 della sentenza si legge:
“Simili asimmetrie marcate sono tollerate negli Stati federali in genere solo nella seconda camera accanto al parlamento – in Germania e Austria alla seconda camera corrisponde il *Bundesrat*, in Austria, Svizzera e negli Stati Uniti d’America il Senato. Non sono invece tollerati nell’organo di rappresentanza del popolo; altrimenti non potrebbe rappresentare il popolo in una forma che in base al principio personalistico della libertà renderebbe giustizia all’eguaglianza.”[↔]
4. Franco Russo, *La rottura del patto costituzionale*, in *Diritti Lavoro*, Numero speciale, 2016[↔]
5. Carlo Tullio Altan, *Ethnos e civiltà. Identità etniche e valori democratici*, Feltrinelli, 1995[↔]
6. Joseph H.H. Weiler, Ulrich Haltern, Franz Mayer, *European Democracy and its Critique. Five Uneasy Pieces*, EUI Working Paper RSC No. 95/11[↔]
7. Céline Spector, *No demos? Souveraineté et démocratie à l’épreuve de l’Europe*, Editions du Seuil, Paris, octobre 2021[↔]
8. cfr. Hannah Arendt, *Che cos’è la libertà?* in *Tra passato e futuro*. Vallecchi, Firenze, 1970 e Garzanti, Milano, 1991[↔]
9. cfr. Gianni Ferrara, *In difesa della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*. Astrid, 21 settembre 2009[↔]
10. Sergio Fabbrini, *Sovranismo e integrazione: il futuro dell’Unione Europea* in *Dialoghi sull’Europa. Vol. I*. DeriveApprodi, Roma, giugno 2022[↔]
11. cfr., *The Idea of European Democracy* in AA.VV. *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford University Press, October 2012 e Kalypso Nicolaidis, *Notre Démocratie européenne: La Constellation Transnationale à l’horizon du Patriotisme Constitutionnel* in *Le patriotisme constitutionnel et l’Union européenne*, Politique Européenne, n 19, 2006/2, L’Harmattan, Paris[↔]
12. Stefano Fassina, *Il mestiere della politica nel ritorno della politica*. Castelvecchi, Roma, 2022[↔]
13. Julien Deroin, *“Pour une République européenne”* in AA.VV. *“Lancer l’alerte”*. Esprit, avril 2019[↔]