

INTEGRAZIONE E DEMOCRAZIA: UN'ANALISI EVOLUZIONISTA DELL'UNIONE EUROPEA

di Fulvio Attinà

Avviato per produrre alcune politiche comuni e creare un grande mercato per favorire crescita economica e relazioni pacifiche in Europa, il processo di integrazione ha seguito un percorso evolutivo in continuo scambio ed adattamento alle condizioni dell'ambiente. L'evoluzione è stata indirizzata da progetti strategici proposti da governi e da altri attori significativi del processo integrativo come la Commissione, i gruppi del Parlamento europeo e i maggiori interessi sociali organizzati. Questi attori si sono incontrati in sedi informali o in fori istituzionali come le Conferenze intergovernative, hanno proposto alternative e hanno selezionato di volta in volta opzioni che hanno riformato il processo integrativo. La selezione è stata fatta sulla base dell'esperienza maturata e dell'esigenza di giungere a una mediazione tra le strategie proposte e gli interessi difesi dagli attori stessi.

Questa visione dello sviluppo politico del sistema dell'Unione europea – basata sulla capacità di apprendimento degli attori coinvolti e sulle loro scelte attraverso un processo di selezione tra opzioni alternative – si colloca all'interno di quella composta corrente di teoria e metodologia analitica dei sistemi sociali che è l'evoluzionismo sociale; in particolare, all'interno dell'approccio evoluzionista della politica mondiale disegnato da George Modelski (1996). La scienza politica di oggi non presta molta attenzione alla problematica dell'evoluzione dei sistemi politici. La spinta impressa negli anni settanta dalle analisi sulla formazione e lo sviluppo degli stati europei da autori come Anderson (1980; ed. or. 1974), Rokkan (1982; ed. or. 1970) e Tilly (1984; ed. or. 1975) si è esaurita. Ad eccezione del dibattito su struttura ed agente promosso dai sostenitori dell'approccio strutturazionista (in particolare da Cerny 1990), negli ultimi anni la scienza politica si è disinteressata del problema dell'evoluzionismo.

luzione dei sistemi politici; solo alcuni scienziati si sono fermati ad osservare l'erosione delle caratteristiche fondamentali dello stato sotto l'impatto dei processi di globalizzazione¹. Il filone molto ricco degli studi dell'europeizzazione delle politiche pubbliche, infine, si occupa solo di aspetti specifici della problematica (quelli legati a determinate politiche pubbliche) e si astiene dall'analisi dell'evoluzione istituzionale di macrolivello. Questo saggio, invece, considera l'integrazione europea come laboratorio di analisi dell'evoluzione complessiva dei sistemi politici statali e considera questa evoluzione intimamente connessa all'evoluzione del sistema globale. Per questa ragione esso adotta anche per il caso europeo la prospettiva metodologica che Modelski ha applicato all'analisi del sistema mondiale. Modelski attribuisce importanza fondamentale alle macro-decisioni, cioè a quei contesti nei quali gli attori di un sistema politico selezionano una strategia che è una risposta complessiva ai problemi che l'ambiente pone loro. Una risposta complessiva è fatta di riforme delle istituzioni, delle procedure e delle politiche del sistema di fronte all'impatto che i cambiamenti dell'ambiente economico e dell'ambiente culturale hanno sulle istituzioni, i processi e le politiche del sistema una volta che queste hanno esaurito la capacità di governo che avevano al momento della loro adozione. Le crisi di cambiamento e l'adozione di strategie alternative si ripetono nel tempo e l'innovazione è incardinata alla capacità di apprendimento che è propria degli attori politici e sociali. Indubbiamente, i cambiamenti dell'economia e della cultura di quest'ultimo mezzo secolo hanno posto gli stati europei di fronte al problema di elaborare una risposta politica collettiva: hanno attivato, cioè, un processo di cambiamento che ha le caratteristiche dell'evoluzione delle istituzioni, delle procedure e dei valori della politica in Europa sulla scorta di un processo di apprendimento e adattamento all'evoluzione dei processi di globalizzazione nella politica, nell'economica e nella cultura.

Avere trascurato le connessioni tra i fattori socio-economici, che incentivano l'integrazione degli stati europei in un unico sistema politico, e i fattori culturali, che incentivano il persegui-

¹ Su questo punto la letteratura è ampia e ancora in lievitazione, ma anche ripetitiva e senza precisi punti di riferimento. Vale segnalare Booth (1991), Cerny (1999), Held (1995) e Poggi (1992; ed. or. 1990).

mento dei requisiti democratici di questo sistema, è il grave limite delle analisi politologiche della democrazia dell'Unione europea. Porre sotto osservazione solo le variabili identitarie – come in genere fanno gli scienziati politici (vedi, ad esempio, Blondel, Sinnott e Svensson 1998; Chrysochoou 1998) – non si è rivelato il modo migliore di affrontare lo studio del cambiamento del sistema come è dimostrato dall'incapacità di spiegare (e ancora più dall'incapacità di anticipare) lo sviluppo istituzionale che almeno da quindici anni a questa parte (cioè dall'Atto unico europeo) costruisce le forme e i processi della democrazia dell'Unione europea.

Sotto le pressioni di cambiamenti sociali, economici e culturali, invece, l'integrazione europea è andata avanti grazie alla capacità di apprendimento e adattamento alle condizioni della realtà esibita dai governi e da diversi soggetti (funzionari comunitari e statali, leader politici, gruppi dirigenti degli interessi sociali organizzati) che hanno avuto la leadership del processo integrativo. Costoro non hanno avuto in passato e non hanno tutt'oggi una sola visione delle condizioni della realtà né un solo progetto di adattamento ed evoluzione del sistema dell'Unione europea. Lo spazio politico che essi hanno costruito, perciò, porta i segni di una pluralità di visioni e strategie di sviluppo.

Anche l'esistenza di un problema di democrazia nell'Unione europea si spiega con l'esistenza di una pluralità di visioni e di strategie che hanno per oggetto cosa possa essere e come si possa costruire lo stare insieme e il fare le politiche comuni in Europa. Più avanti vedremo dettagliatamente la questione della pluralità delle strategie di democratizzazione dell'Unione europea. Vedremo che si può individuare un'evoluzione delle forme della democrazia dell'Unione europea dalla forma della *democrazia internazionale*, o tra gli Stati-membri, alla forma della *democrazia dei cittadini*.

Questa evoluzione non è un passaggio netto dalla democrazia esercitata dai governi statali alla democrazia esercitata dai cittadini con il voto e la rappresentanza partitica. È un'evoluzione «cumulativa». Nel sistema comunitario, infatti, si sono sommati e coesistono apparati istituzionali e procedure che sono propri sia della forma più semplice di *democrazia internazionale* (quella inter-governativa), sia della forma più comune della *democrazia dei cittadini* (quella rappresentativa), sia – infine e soprattutto – apparati istituzionali e procedurali della forma intermedia che possiamo chiamare *democrazia comunitaria*,

cioè di quella democrazia inter-istituzionale (o della divisione ed equilibrio istituzionale) che avevano in mente i fondatori delle Comunità europee e che continua ad essere la forma *centrale* di democrazia dell'Unione.

Dimensioni del sistema politico dell'Unione europea

Prima di occuparci di queste forme di democrazia del sistema politico dell'Unione, dobbiamo occuparci anche di altri aspetti del sistema e della forma generale che esso ha assunto in conseguenza della pluralità di visioni e strategie che i suoi soggetti hanno contemporaneamente portato avanti. Il problema della democrazia dell'Unione europea, infatti, si comprende meglio se si colloca la dimensione della democrazia europea in uno spazio a tre dimensioni: una di esse è proprio la dimensione delle forme o dei modelli della democrazia di un sistema multi-statale quale è il sistema dell'Unione europea; le altre due dimensioni sono la dimensione della *membership* e la dimensione delle procedure decisionali.

Con la dimensione della *membership* si mette in evidenza la variabilità della partecipazione degli stati-membri alle politiche comuni e ai programmi di armonizzazione di singole normative. Gli attori del processo di integrazione europea hanno appreso che per unire gli stati europei non si può far fare a tutti le stesse *mosse* nello stesso momento e che, addirittura, alcuni di essi possono dichiarare di non voler partecipare a questa o quella politica, a questo o quel programma di armonizzazione. Per questa ragione la dimensione della *membership* varia dall'estremo della *membership* rigida all'estremo della *membership* flessibile: da una parte, i governi si impegnano a procedere tutti insieme con lo stesso ritmo in tutte le politiche comuni; dall'altra, essi consentono che si proceda stabilendo quale sarà la partecipazione (o la non partecipazione) di ognuno di loro in ogni politica. Da un estremo all'altro vi sono diverse modalità di *membership* secondo che si attribuiscono eccezioni, rinvii o scadenze differenziate nelle tappe dell'armonizzazione di un sistema nazionale alle politiche comuni.

Con la dimensione delle procedure, invece, si dà conto della varietà dei modi con i quali i governi e le istituzioni comuni possono eseguire un progetto di integrazione. La formulazione delle politiche comuni, infatti, può essere interamente affidata

alle istituzioni comuni oppure essere costruita con procedure che prevedono la partecipazione delle istituzioni statali. Dall'estremo della concentrazione del processo decisionale nelle istituzioni comuni, cioè, si arriva all'estremo opposto attraverso una serie di possibili architetture istituzionali e procedurali che vedono decrescere il peso decisionale degli attori comunitari o sovrastatali fino a fare di essi i meri testimoni dell'esistenza di una volontà di stare insieme affidata alle decisioni concertate dai governi.

Possiamo così costruire uno spazio bidimensionale sul quale collocare l'Unione europea di ieri e di oggi per renderci conto di cosa essa sia e quale democrazia possa sopportare. Possiamo fare anche di più. Il posto o area che oggi l'Unione europea occupa nello spazio bidimensionale, infatti, è il risultato dell'incontro delle visioni e delle strategie degli attori del processo integrativo. Sullo spazio bidimensionale – quindi – possiamo rappresentare i modelli principali dell'integrazione europea che sono stati praticati o proposti in questi decenni: cioè i modelli di Europa sui quali gli europei si scontrano e si incontrano.

Quando il processo integrativo è iniziato nell'Europa degli anni cinquanta c'erano una visione e una strategia prevalenti, cioè una visione e una strategia di integrazione che hanno prevalso sulle altre più per la volontà dei governanti che per la forza dei numeri. La visione era quella unitaria: tutti insieme a fare le stesse politiche fino a raggiungere l'unione federale. La strategia era quella della progressione per fasi o tappe concordate una volta per tutte dai governi ed eseguite sotto la direzione di un'istituzione comune (la Commissione). In questo modello di *integrazione progressiva* la *membership* è rigida e le procedure diventano sempre più sovranazionali via via che si passa dalla fase T1 alla fase T2, alla fase T3 e via di seguito verso l'Europa federale. È il modello ortodosso contenuto nei trattati di Parigi e di Roma. È il modello praticato nei primi dieci anni circa di integrazione europea.

Previsto dai trattati, largamente praticato a partire dagli anni settanta e ineludibile ad ogni allargamento dei paesi membri è il secondo modello. Il modello dell'*integrazione variabile* che adatta il progetto del processo integrativo ai dati della realtà: cioè alle differenze dei sistemi economici, amministrativi e legislativi degli stati membri e alla conseguente necessità di graduare nel tempo l'avvicinamento di ogni stato alle politiche comuni, di consentire esenzioni, sospensioni, rinvii e velocità ri-

dotte. Resta inalterata, comunque, la meta – l'Europa federale – alla quale si può arrivare a scaglioni e non per forza tutti insieme. Sulle condizioni che hanno prodotto questo modello vale ancora rileggere Wallace (1985).

Il terzo modello è del tutto alternativo ai precedenti. Esso non assegna una meta precisa al processo integrativo. Anzi, questo è quasi attratto da un magnete collocato al punto opposto dell'Europa federale: l'Europa *à la carte*. In un'Europa di stati consolidati e di confini penetrati, in un'Europa della *de-regulation* statale e delle agenzie regolative che governano aree di problemi con criteri specifici, che bisogno c'è di un governo federale? Le possibilità di cooperazione in Europa sono altissime. Non le si può costringere dentro una sola struttura istituzionale. «Bruxelles» non ce la può fare: impone un'uniformità inefficiente e vincola il passo dei più forti e veloci (i paesi che sono in grado di mettere in piedi una *cooperazione rinforzata*) oppure sfiga i più deboli e lenti compromettendo qualsiasi risultato. Se un'integrazione di tutti ci deve essere, allora si deve optare per un modello di *integrazione flessibile*. Esso consiste in una «base comune» di poche politiche praticate da tutti gli stati membri e poi in reti cooperative, differenziate nella *membership* e nelle procedure, che danno vita a programmi e politiche decise di volta in volta.

Una comparazione dei tre principali modelli dell'integrazione europea si può fare collocando questi modelli su uno spazio bidimensionale così come viene fatto nella figura 1.

Anche se contemplavano la possibilità di accordare temporaneamente dei rinvii nell'adattamento di uno stato a una politica comune, i trattati istitutivi hanno aperto il processo integrativo basandosi sul modello dell'integrazione progressiva. La pratica degli anni settanta, però, ha visto applicare eccezioni importanti al principio dell'universalità dell'armonizzazione, cioè al principio che le stesse regole dovevano valere per tutti i membri. I trattati di adesioni di nuovi membri, inoltre, hanno sempre previsto periodi di adattamento e questo ha reso l'integrazione variabile una pratica corrente. Negli anni ottanta e novanta ha preso piede la pratica di reti cooperative non includenti tutti i membri anche a costo di incrinare la fedeltà comunitaria (si pensi agli accordi Schengen del 1985 tra Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Olanda sulla progressiva soppressione dei controlli frontaliери alle persone) oppure a costo di incrinare la coerenza dello sviluppo economico comune (si pensi al pro-

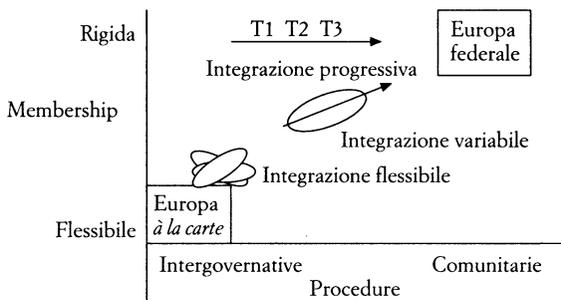


FIG. 1. Modelli di integrazione rispetto alla membership e alle procedure decisionali.

gramma di cooperazione tecnologica Eureka lanciato nel 1985 da alcuni paesi membri e da altri paesi non membri). Infine, l'integrazione flessibile è entrata nei trattati con il famoso *opting-out* britannico sulla politica sociale, con il sistema monetario europeo (Sme) che ha consentito a Grecia e Gran Bretagna eccezioni ed abbandoni, e con la differenziazione della partecipazione nella politica estera e di sicurezza comune (Pesc) in conseguenza del differente status di membro o di osservatore che i paesi comunitari hanno nell'Unione europea occidentale (Ueo). Il Trattato di Amsterdam, infine, ha legittimato il modello dell'integrazione flessibile ribattezzandolo con il termine considerato più appropriato di cooperazione rinforzata².

Il fatto è, però, che questi modelli sono apparsi in periodi successivi l'uno all'altro e hanno avuto fortuna in momenti diversi l'uno dall'altro, ma non si sono imposti l'uno sull'altro. Insomma, l'Unione europea non si è spostata da un punto all'altro dello spazio integrativo definito dalle dimensioni della *membership* e delle procedure, ma si è allargata coprendo un'area di quello spazio che grosso modo corrisponde a quella rappresentata nella figura 2.

Ha avuto luogo, cioè, un'evoluzione multidimensionale del processo di integrazione europea. Finora si è parlato soprattutto di *membership*. Per dare brevemente conto della dimensione procedurale – e prima di passare alla dimensione democratica –

² Una presentazione del modello dell'integrazione flessibile o cooperazione rinforzata è contenuta in Cepr (1996).

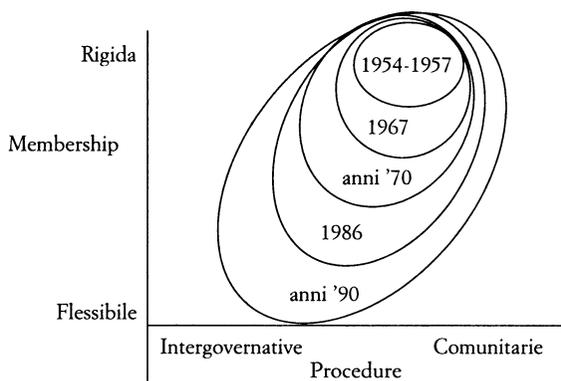


FIG. 2. Evoluzione dell'Ue sulle dimensioni della membership e delle procedure decisionali.

è sufficiente ricordare gli accordi principali che segnano questa evoluzione. Nel 1954 la Comunità europea del carbone e dell'acciaio comincia a funzionare con un metodo decisionale di stampo funzionalista e una gradazione sovranazionale piuttosto elevata. L'Alta autorità concentra un'alta capacità di governo della politica del carbone e dell'acciaio sia nella fase decisionale che nella fase esecutiva. Quando nascono la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, la Commissione è leggermente più vincolata dal controllo del Consiglio dei ministri di quanto lo fosse l'Alta autorità. Il controllo aumenta con le scelte istituzionali della seconda metà degli anni sessanta: il Compromesso di Lussemburgo; il potenziamento del Coreper; la pratica dei Vertici dei Capi di Stato e di governo. Le procedure previste dai trattati vengono di fatto riformate da prassi che avvantaggiano la forma inter-governativa. Sotto l'effetto degli *shock* monetari ed energetici, che colpiscono l'economia mondiale nei primissimi anni settanta, i governi europei riconoscono l'importanza della convergenza economica e dell'avvicinamento dei sistemi sociali nazionali. Così parte un'altra raffica di politiche comuni e anche di revisioni istituzionali e procedurali.

I trattati sulle procedure di bilancio del 1970 e 1975 e l'accordo sull'elezione diretta del Parlamento europeo, da una parte, l'accordo sulle riunioni regolari dei Vertici dei Capi di Stato e di governo e gli accordi sulla politica economica e monetaria

(il cosiddetto «serpente comunitario») e sulla «cooperazione politica europea» (Cpe) o politica estera comune, dall'altra, sono esempi di sviluppo dell'integrazione europea contemporaneamente verso i due estremi opposti della dimensione procedurale. I trattati di bilancio e l'elezione diretta del Parlamento allargano lo spazio delle procedure comunitarie; gli accordi monetari e sulla politica estera allargano lo spazio delle procedure intergovernative.

La storia degli ultimi quindici anni ripete la crescita bidirezionata dei quindici anni precedenti. Va anche sottolineato il fatto che negli anni sessanta il movimento era diretto maggiormente verso l'estremo intergovernativo. Dall'Atto unico europeo (1986), invece, le procedure comunitarie sono diventate sempre più importanti dal punto di vista della democratizzazione per via dell'introduzione delle procedure di cooperazione e di codecisione – oltre che di parere conforme – che hanno incluso il Parlamento nel processo legislativo comunitario.

Crescita bidirezionata delle procedure, però, non significa crescita bilanciata. Bisogna andare a vedere quali politiche sono gestite con quali procedure.

Come sappiamo, dall'Atto unico europeo al Trattato di Unione europea e al Trattato di Amsterdam il numero delle politiche sottoposte a procedura legislativa con la partecipazione del Parlamento è cresciuta, ma alcune politiche sono rimaste ferme all'originaria procedura ordinaria – valga per tutte ricordare la Pac o politica agricola comune. D'altra parte, anche la politica monetaria (prima Sme o Sistema monetario europeo, oggi Uem o Unione economica e monetaria), la politica dei visti e dei controlli frontalieri alle persone (accordi di Schengen) e le politiche del secondo pilastro (la politica estera – prima battezzata Cpe e oggi Pesc – e la politica comune di sicurezza e difesa – Pcesd) e le politiche del terzo pilastro (nate con il cosiddetto gruppo Trevi e ribattezzate Gai, ovvero giustizia e affari interni, dal Trattato di Maastricht) si sono mosse e si muovono – lentamente ma sicuramente – dal lato delle procedure intergovernative verso il centro o il lato opposto della dimensione procedurale (fig. 3). Insomma, lo spazio bidimensionale è uno spazio di politiche formulate e gestite da gruppi di stati differenti e con procedure differenti; esse, tuttavia, non sono disperse su tutto lo spazio, ma si concentrano in alcuni punti.

Su questo spazio di politiche si sviluppa la terza dimensione, cioè la dimensione della democrazia dell'Unione europea.

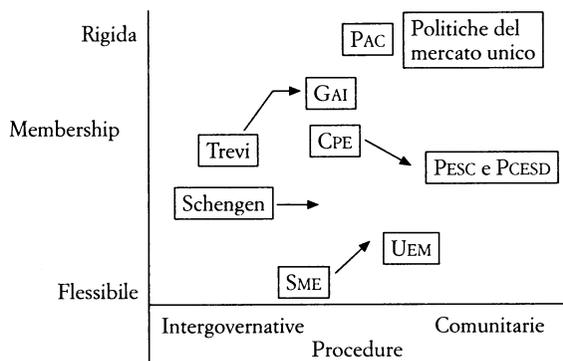


FIG. 3. Le politiche dell'Ue sullo spazio bidimensionale.

Negli anni cinquanta, la prima preoccupazione dei governi europei e dei funzionari comunitari era il successo degli obiettivi della fase T1, cioè il successo degli obiettivi di cooperazione economica e doganale. I governi avevano formulato un quadro istituzionale che rifletteva i valori costituzionali degli stati membri, ma erano stati prudenti nel disegno delle procedure.

Quando il successo degli obiettivi comincia a prendere forma (cioè nel giro di cinque/sei anni dalla firma dei trattati), il problema delle procedure e anche quello degli equilibri istituzionali vengono in evidenza agli occhi dei governi. Il problema della democrazia del processo integrativo si manifesta, infatti, come volontà di controllo del livello statale sul livello dell'unione. In meno di dieci anni la politica di unione doganale, la politica commerciale verso l'esterno e la politica agricola – oltre la politica del carbone e dell'acciaio – sono trasferite dal livello statale al livello comune. I governi statali avvertono il colpo: hanno perso il controllo di risorse politiche perché la Commissione/Alta autorità forma le regole comuni in un dialogo diretto con le organizzazioni degli interessi sociali coinvolti. Di conseguenza, non sono i gruppi sociali interessati alle politiche coloro che protestano per il nuovo modo di fare regole. Sono i governi. I quali – peraltro – protestano stando al gioco: non chiedono di rinazionalizzare quelle politiche comuni, né di ridurre la Commissione al rango di un segretariato di un'organizzazione internazionale. Essi propongono una revisione degli equilibri inter-istituzionali perché le condizioni esterne (cioè l'economia

mondiale e i suoi effetti sui sistemi economici e sociali interni), nelle quali il processo integrativo si colloca, lo giustificano ampiamente. Se i trattati hanno creato il sistema delle istituzioni di governo del livello comunitario, è quel sistema che bisogna riformare dando maggiore peso al Consiglio, l'istituzione comune dei governi statali. Insomma, essi non pensano né a una riforma di democrazia confederale degli Stati del sistema dell'Unione, né tantomeno a una riforma di democrazia rappresentativa dei cittadini, ma a una riforma *ad hoc* del livello comunitario. La prima ondata di riforme democratiche, cioè di riforme volte a porre sotto controllo il potere di governo della Commissione sono, quindi, le riforme degli anni sessanta a vantaggio dei governi, cioè il Compromesso di Lussemburgo, il rafforzamento del Coreper e il consolidamento dei Vertici dei Capi di Stato e di governo.

La prima domanda di democratizzazione dell'integrazione europea, insomma, è una domanda di democrazia inter-governativa. Soddisfatta questa, come sappiamo, il sistema diventa abbastanza solido di fronte alle turbolenze del sistema economico mondiale degli anni settanta e ai loro effetti sulle politiche interne degli stati membri. Anzi, produce anche qualche risposta: le politiche strutturali, il primo sistema monetario europeo («il serpente»), una politica di bilancio (le «risorse comuni»). Insomma, è un *sistema efficace*. Quindi, un sistema che guida lo sviluppo economico degli stati membri: può condurlo su una determinata strada di politica economica piuttosto che su un'altra. Di questo sistema c'è sempre più bisogno. Muoversi nell'economia mondiale degli anni ottanta non è meno arduo di quanto fosse muoversi nell'economia degli anni settanta. La *reaganomics* detta la competizione; il regionalismo economico diventa una necessità e, di conseguenza, diventa una necessità anche un maggiore governo europeo.

Diventa una necessità anche porre sotto maggiore controllo il governo della Comunità europea. Il successo del sistema ha generato nuove politiche comuni ed ha persuaso i governi dell'opportunità di dotarlo di risorse finanziarie proprie. I valori costituzionali europei impongono di dare voce sul bilancio al Parlamento e nello stesso tempo di legittimare il Parlamento con l'elezione a suffragio diretto. Sono queste le condizioni che producono la seconda domanda di democratizzazione, che è una domanda di democrazia parlamentare. Le risposte le conosciamo: sono i trattati di riforma degli ultimi tredici anni, cioè

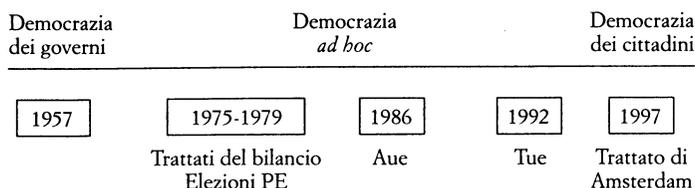


FIG. 4. Tappe della democratizzazione dell'Unione europea.

l'Atto unico europeo (Aue) del 1986, il Trattato dell'Unione europea (Tue) del 1992 e il Trattato di Amsterdam del 1997. Essi introducono forme nuove di democrazia procedurale applicate al processo legislativo comunitario del primo pilastro, cioè le procedure di co-operazione, co-decisione e parere conforme³. Non solo. Essi intervengono sull'armonizzazione e sull'avvicinamento delle politiche del secondo e del terzo pilastro via via che la comunitarizzazione di queste politiche diventa possibile.

Anche in questa dimensione, però, l'evoluzione dell'integrazione europea è cumulativa: non abbandona del tutto le procedure vecchie per le nuove. In alcuni settori le sostituisce; in altri – soprattutto del secondo e terzo pilastro – inventa nuove procedure che hanno lo stile intergovernativo delle vecchie. Insomma, anche per valutare le procedure democratiche dell'Unione bisogna ragionare in termini di politiche (fig. 4).

A cosa si deve questa pluralità di procedure decisionali? Qualsiasi sistema democratico ha una pluralità di procedure per una pluralità di politiche. Nel caso dell'Unione, però, la pluralità delle procedure democratiche non è solo una scelta attenta fatta dal costituente tra diverse forme di controllo del decisore e di partecipazione di diversi soggetti istituzionali sulla base

³ La procedura di cooperazione ha consentito al Parlamento di andare oltre il ruolo consultivo che la procedura ordinaria gli assegnava: a certe condizioni e in certe materie il Parlamento ha potuto emendare i progetti legislativi che gli sono stati sottoposti. Con la procedura di parere conforme il Parlamento è diventato il decisore ultimo di un seppure limitato numero di materie. La procedura di co-decisione, infine, ha esteso il ruolo di co-legislatore del Parlamento europeo sia allargando la lista delle materie oltre quelle previste dalla procedura di co-operazione sia attribuendo al Parlamento nuovi strumenti per intervenire sulla redazione dei provvedimenti legislativi. Il Trattato di Amsterdam ha dichiarato conclusa l'esperienza della procedura di cooperazione ed ha ampliato il ricorso alla procedura di co-decisione (semplificandola) e alla procedura di parere conforme.

della natura delle politiche da decidere. Nel caso dell'Unione, essa è soprattutto il risultato della contrattazione tra costituenti che hanno visioni e strategie differenti sia del sistema nel suo complesso sia degli interessi in gioco nelle diverse politiche sia, di conseguenza, delle misure di democratizzazione da adottare.

Opzioni di democrazia multi-statale

Ho già affrontato questo punto (Attinà 1998b) distinguendo tre opzioni generali di cui gli Stati possono disporre per conservare la democrazia quando danno vita a forme di governo comune per rispondere alle sfide che la globalizzazione impone loro. Le *tre opzioni* sono 1) la conservazione del controllo delle istituzioni e delle procedure comuni da parte delle istituzioni del livello statale; 2) la creazione di meccanismi e procedure di controllo democratico specifici del livello sovrastatale; 3) l'impianto di meccanismi e procedure di controllo democratico propri del livello statale nell'intero sistema multi-statale. Ho chiamato queste opzioni rispettivamente *democrazia statale o dei governi*, *democrazia sovrastatale o ad hoc* e *democrazia multi-statale o dei cittadini*.

Nella prima – democrazia statale o dei governi – il sistema comune è democratico perché esiste un quadro di regole e procedure mediante il quale quelli che si considerano gli attori reali del sistema – cioè i governi degli Stati-membri – controllano l'operato delle istituzioni sovrastatali. Nella seconda opzione – democrazia *ad hoc* – il sistema comune è democratico soprattutto perché al livello sovrastatale si realizza il principio tradizionale della divisione e dell'equilibrio dei poteri e delle funzioni tra diverse istituzioni. Ovviamente il rendimento di questa opzione dipende dalla differenziazione delle funzioni e delle strutture e da un buon sistema di *checks and balances* tra le istituzioni. Nella terza opzione – democrazia della cittadinanza europea – infine, la somiglianza (o l'armonizzazione) tra i caratteri salienti (istituzionali e culturali) delle democrazie degli stati che compongono il sistema integrativo consente di costruire una democrazia rappresentativa fondata su una cittadinanza unitaria del sistema.

Il periodo delle riforme istituzionali e delle conferenze intergovernative del processo di integrazione europea iniziato intorno alla metà degli anni ottanta è, in effetti, l'era del confron-

to tra strategie di democratizzazione dell'Unione europea fondate su queste tre opzioni. Con una generalizzazione molto grossolana si potrebbe dire che la prima opzione è preferita dai governi, la seconda dalla Commissione, la terza da un buon numero di parlamentari europei. Nella realtà le preferenze sono diversamente distribuite e mutevoli e i membri di questi tre attori collettivi non la pensano affatto tutti nello stesso modo. Sta di fatto che le scelte vengono fatte nel quadro negoziale delle conferenze intergovernative, che strettamente intergovernative non sono, né sono solo conferenze di riforma istituzionale, ma anche conferenze di allargamento e approfondimento delle politiche. Di recente le conferenze intergovernative sono state sottoposte ad analisi che mettono in evidenza il fatto che l'esito del negoziato è una mediazione ottimale e consciamente provvisoria (AA.VV. 1998; Christiansen e Jorgensen 1999; Devuyst 1998; Edwards e Pijpers 1997; Pollack 1999).

L'analisi delle scelte operate in seno alle conferenze intergovernative consente di individuare alcune tendenze prevalenti. Possiamo sintetizzare così queste tendenze: nonostante il modello dell'integrazione variabile e il modello dell'integrazione flessibile – modelli che richiedono procedure intergovernative piuttosto che comunitarie – siano stati entrambi accettati, sono prevalenti

A. una tendenza a passare dalle procedure decisionali intergovernative alle procedure decisionali comunitarie e

B. una tendenza a trasformare le procedure decisionali comunitarie

B.1. secondo strategie ispirate dall'opzione della democrazia ad hoc piuttosto che dall'opzione della democrazia statale e

B.2. secondo strategie inclini ad accogliere elementi dell'opzione della democrazia del cittadino europeo.

La tendenza a passare dalle procedure decisionali intergovernative alle procedure decisionali comunitarie è indicata dall'allargamento del numero di politiche per le quali il Consiglio decide a maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità, dalla comunitarizzazione di Schengen e di alcuni aspetti delle procedure della politica della giustizia e degli affari interni (il cd. terzo pilastro), e dal passaggio della politica dei visti dal terzo al primo pilastro contenuto nel trattato di Amsterdam.

La prevalenza della democrazia *ad hoc* sulla democrazia statale, invece, è dimostrata dalla cresciuta differenziazione istituzionale e da una abbastanza netta distribuzione di funzioni po-

litiche tra le istituzioni. La differenziazione strutturale o divisione del sistema di governo dell'Unione europea in un sub-sistema esecutivo, un sub-sistema rappresentativo e un sub-sistema di controllo è cresciuta negli ultimi decenni. Il sub-sistema di controllo si è consolidato in un'istituzione di controllo giuridico (la Corte di giustizia) e un'istituzione di controllo finanziario (la Corte dei conti). Il sub-sistema rappresentativo ha aggiunto all'istituzione di rappresentanza funzionale (il Comitato economico e sociale) e all'istituzione di rappresentanza politica universale (il Parlamento: peraltro arricchito sia di legittimità con l'elezione diretta che di potere con le nuove procedure legislative) un'istituzione di rappresentanza territoriale specifica (il Comitato delle regioni).

Si può intravedere anche un'evoluzione delle funzioni del Consiglio verso funzioni di rappresentanza politica territoriale proprie di un Senato o Camera degli stati. È questo, ad esempio, l'effetto dell'introduzione del voto di maggioranza qualificata e del rapporto con l'altra camera (il Parlamento) nelle nuove procedure decisionali.

Per quel che riguarda la distribuzione delle funzioni politiche tra le istituzioni, si può fare questa rappresentazione: il Consiglio (nella forma del Consiglio europeo) definisce periodicamente l'agenda del sistema e le sue priorità; la Commissione ha l'esclusiva dell'impostazione della legislazione e delle politiche del mercato unico mentre nei settori del movimento delle persone, della Pesc, della criminalità e della cooperazione rinforzata condivide l'impostazione delle politiche con i governi statali; il Parlamento e il Consiglio, infine, perfezionano o controllano la legislazione delle politiche del mercato unico e delle aree connesse.

Non c'è dubbio che la differenziazione istituzionale e funzionale del sistema politico dell'Unione ha il suo punto critico nel definire «il luogo del potere governativo», ovvero quale istituzione ha la funzione di *steering* del sistema o come questa funzione è distribuita tra quali istituzioni. Da questo punto di vista siamo sempre al famoso tandem Commissione-Consiglio, e per giunta con un Consiglio che è Consiglio dei ministri e Consiglio europeo. Il punto, però, non è tanto l'esistenza del *tandem governativo* – in fin dei conti una divisione di compiti della funzione governativa esiste tra Consiglio (che sanziona il perfezionamento delle decisioni legislative e politiche) e Commissione (che ha l'iniziativa e l'esecuzione delle decisioni) – quanto il

fatto che le due istituzioni hanno una composizione che rende impossibile introdurre nell'Unione il requisito democratico della responsabilità politica ed elettorale dell'esecutivo.

Ritornerò più avanti su questo punto chiave del discorso che è collegato alla terza tendenza sopra ricordata: la trasformazione delle procedure comunitarie secondo strategie della democrazia del cittadino europeo. Questa tendenza è rappresentata sia dall'adozione di procedure che fanno del Parlamento un co-legislatore e un attore dotato di potere di *agenda-setting*, sia dalle procedure che ammettono il Parlamento alla scelta del presidente della Commissione, sia – ovviamente – dalla politica elettorale dell'Unione che, seppure poco sviluppata, ha per effetto la progressiva formazione di un unico corpo elettorale.

La parlamentarizzazione dell'Unione europea

Tutte queste misure rafforzano la natura parlamentare del sistema politico comunitario e giocano a favore dello sviluppo della politica partitica e di una politica unitaria della rappresentanza dei cittadini dell'Unione. Questo, però, non è un passo scontato.

Nonostante le nuove procedure decisionali abbiano promosso il ruolo del Parlamento, la politica partitica dell'Unione europea continua ad essere caratterizzata dalla discontinuità tra livello statale e livello dell'Unione (Attinà 1998a; Bardi 1994). Lo sviluppo istituzionale passato ci dice comunque che questo passo si produce attraverso la scelta di strategie e proposte messe in campo dagli attori istituzionali. Il tema della responsabilità politica dell'esecutivo europeo è uno di quei temi sui quali sono messe in campo proposte di riforma che influenzano la politica partitica dell'Unione. Diversi attori hanno cominciato a pronunciarsi sulle soluzioni possibili di questo problema. L'evoluzione della politica partitica e della democrazia europea verso la *democrazia dei cittadini* o il rafforzamento della *democrazia ad hoc* dipende in buona parte dalla scelta che si farà su questo tema del quale ci occuperemo più avanti.

La parlamentarizzazione del sistema politico dell'Unione è un processo controverso. C'è chi non ha dubbi sulla de-parlamentarizzazione in corso in Europa sia a livello statale che a livello comunitario (Andersen e Burns 1996). C'è chi riconosce che l'Unione europea è in controtendenza rispetto a quanto ac-

cade negli altri sistemi politici, ma considera il grado di parlamentarizzazione dell'Unione limitato e non dà per scontato che esso aumenterà in futuro anche perché l'Unione europea ha una fisionomia di sistema *regolativo* più accentuata di quella degli stati membri (Dehousse 1998). C'è, infine, chi giustamente segnala che il quadro della parlamentarizzazione dell'Unione è variegato, ovvero presenta diverse accentuazioni nelle diverse politiche: da quelle regolate con le nuove procedure legislative alla politica agricola, alla politica monetaria, alle politiche del secondo e terzo pilastro che sono poco parlamentarizzate (Chrysochoou, Stavridis e Tsinisizelis 1998).

Il sistema dell'Unione europea aveva portato a termine il processo di istituzionalizzazione del suo Parlamento negli anni ottanta. Tale processo – iniziato nel decennio precedente con l'assegnazione di un ruolo importante al Parlamento nelle procedure di bilancio – si può dire concluso con la riforma delle procedure decisionali dell'Atto unico europeo. Finito il processo di istituzionalizzazione, la continuazione della crescita di importanza del Parlamento europeo negli anni novanta – scandita dalle riforme dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam – fa pensare che l'evoluzione del sistema politico dell'Unione vada nella direzione della conformazione del sistema politico comunitario come sistema parlamentare. Naturalmente, non si tratta soltanto dell'effetto di regole di trattati che avvantaggiano l'istituzione parlamentare. C'è anche una volontà politica degli attori, cioè una volontà dei parlamentari (o di molti di essi) – condivisa o non contrastata radicalmente dai governi – di attribuire centralità al parlamento nei processi politici dell'Unione. Non sempre, comunque, questa volontà è forte o ha successo, ma è innegabile che i parlamentari fautori del protagonismo parlamentare sulla scena comunitaria hanno raggiunto alcuni successi determinanti che vanno, ad esempio, dal ruolo svolto nella questione della «mucca pazza» per intaccare – agendo sugli aspetti sanitari – la regola dell'esclusione del Parlamento dalla politica agricola, alla caduta della Commissione Santer.

La parlamentarizzazione dell'Unione europea ha *tre scenari* dei quali ora ci occuperemo: il processo legislativo, la nomina del presidente della Commissione, il ruolo dei parlamenti nazionali. Le sorti della parlamentarizzazione dell'Unione dipendono, cioè, dagli effetti che le riforme che si sono fatte e si faranno in questi tre campi avranno sulla politica della rappresentanza popolare dell'Unione. L'attuale costituzione dell'Unione, in-

fatti, è improntata alla seconda opzione di democrazia, quella degli equilibri tra le istituzioni del livello sovrastatale nella quale la rappresentanza politica dei cittadini, ovvero la rappresentanza dei cittadini mediante partiti politici, non è favorita.

Il processo legislativo. Il Parlamento europeo non esprime né controlla il potere esecutivo che fa le politiche, ma è un co-legislatore insieme alle altre istituzioni. Di conseguenza, esso realizza la sua missione legislativa solo se agisce come istituzione ovvero come attore unitario: il che è il contrario di come un Parlamento comunemente agisce nelle democrazie competitive nelle quali esiste la *fusione* tra esecutivo e legislativo per effetto del partito o dei partiti di maggioranza. Questa logica unitaria – coscientemente o non coscientemente imposta al Parlamento dai revisori dei trattati – è prodotta, come si sa, dal requisito della maggioranza assoluta del numero dei parlamentari – piuttosto che dei votanti – contenuto nelle procedure di cooperazione, codecisione e parere conforme.

Non è che le riforme delle procedure legislative non abbiano avuto effetti sulla rappresentanza partitica nell'Unione. Anzi, le riforme hanno avuto effetti importanti se non decisivi. Fino al 1987, fuori della procedura di bilancio, non esistevano sufficienti ragioni di competizione partitica nell'Unione europea. Sono state le riforme legislative a muovere le acque piuttosto placide della competizione partitica nel Parlamento europeo (Attinà 1995). L'identità di un partito con una famiglia politica europea ha finito di essere l'unico criterio valido di aggregazione nel Parlamento europeo. Molto più importante è diventato il pesare sulle maggioranze deliberative previste dalle nuove procedure decisionali. I partiti nazionali di media grandezza sono diventati inclini a condurre una politica partitica europea più mobile di quella suggerita dalle *tradizioni familiari*. La confluenza dei Conservatori britannici e di Forza Europa nel Partito popolare europeo sono il primo e l'ultimo caso importante di coabitazione di partiti di famiglie politiche diverse all'interno dello stesso gruppo parlamentare allo scopo di contare di più nelle votazioni parlamentari.

Le riforme legislative – se hanno rianimato la politica partitica dell'Unione – non hanno granché contratto il deficit democratico o meglio hanno fatto solo metà del lavoro. Il Parlamento ha acquisito potere decisionale e corresponsabilità nella produzione della legislazione comunitaria, ma le elezioni europee non sono occasioni per premiare o punire chi ha fatto – da solo

o in concorso con altri – il lavoro legislativo. Non è solo un problema di elezioni di second'ordine; a ben guardare, è anche un problema di procedure decisionali vincolate a un modello interistituzionale di democrazia. Se l'aggregazione partitica nel Parlamento europeo è dettata dal desiderio di contare di più, nella produzione legislativa dell'Unione il gioco è fatto dal Parlamento come istituzione più che da una sua maggioranza partitica. Di conseguenza, non è chiaro come gli elettori, votando su liste partitiche, possano esprimere un'approvazione o una condanna per il ruolo co-legislativo di un'istituzione.

Insomma, le riforme delle procedure legislative dell'Unione sono misure di democratizzazione *ad hoc* del livello sovrastatale che hanno prodotto l'allargamento della partecipazione nel processo legislativo al Parlamento e cambiamenti importanti nelle relazioni tra le istituzioni. Esse hanno avuto effetti importanti sulla rappresentanza sia politica (incentivazione dell'aggregazione partitica) sia degli interessi (incentivazione del *lobbying* parlamentare), ma non sono intervenute sul controllo del processo legislativo comunitario da parte dei cittadini europei in termini di *accountability* dei legislatori.

La procedura di nomina del presidente della Commissione. Questa procedura è stata riformata dagli ultimi due Trattati di Maastricht e Amsterdam facendo entrare in gioco il Parlamento. In tal modo la Commissione – in quanto non investita solo dal Consiglio ma anche dal Parlamento – può vantare una certa legittimità popolare. Il Parlamento europeo, a sua volta, è stato finalmente immesso in un ruolo che non aveva ma fortemente desiderava. Il Trattato di Maastricht si è avvicinato all'attesa del Parlamento introducendo il voto di approvazione del Parlamento nei confronti del presidente e dei membri della Commissione designati dal Consiglio (art. 158). Il Trattato di Amsterdam (art. 214) è andato più avanti: il Parlamento deve approvare la designazione del presidente separatamente e antecedentemente all'approvazione dei membri della Commissione che sono scelti insieme dai governi e dal presidente. Si è così fatto un passo verso la personalizzazione dell'esecutivo dell'Unione. Il presidente è diventato un *co-formatore* della Commissione e non è più un *primus inter pares* di un collegio di origine governativa⁴.

⁴ Il termine co-formatore appare nella «Risoluzione sulle implicazioni istituzionali dell'approvazione da parte del Parlamento europeo della designazione del Presidente della Commissione e sull'indipendenza dei membri del Collegio» (A4-0488/98) approvata dal Parlamento il 13 gennaio 1999.

La procedura di Maastricht è stata utilizzata nel 1994 quando gli eurodeputati hanno votato secondo linee di maggioranza governativa del livello statale piuttosto che secondo linee di maggioranza partitica del Parlamento europeo. Il dato non ha sorpreso né coloro che si considerano smalzati osservatori di cose europee né coloro che studiano quel complesso non equilibrato di relazioni tra partiti nazionali, gruppi del Parlamento europeo e federazioni partitiche che è la politica partitica dell'Unione europea. Non ci si può aspettare, infatti, che la competizione partitica nel Parlamento europeo annulli la competizione partitica nelle arene governative. Ci si deve occupare, piuttosto, della possibilità di creare le condizioni affinché la competizione partitica europea in occasione della nomina del presidente della Commissione diventi trasparente e ben visibile agli elettori.

Per la verità, l'attenzione sulla nomina del presidente della Commissione è salita negli ultimi anni. Il dibattito sulla sostituzione della Commissione Santer è iniziato con largo anticipo ed è stato posto il problema di impegnare i presentatori delle liste delle elezioni europee sul nome di un candidato alla presidenza. La caduta della Commissione Santer ha tolto questo interrogativo dal terreno della competizione elettorale, ma è anche vero che – approssimandosi la scadenza elettorale – la probabilità che qualche partito europeo (federazione o gruppo) accogliesse la sfida ed esprimesse un candidato diventava sempre più bassa. Dopo le elezioni del giugno 1999, infine, il voto sul presidente designato, Romano Prodi, secondo linee partitiche ha confermato che la divisione partitica all'interno del Parlamento europeo non è irrilevante.

La nuova procedura, comunque, non è affatto un passo avanti sostanziale. Se è vero che i governi sanno che la loro designazione di un candidato alla presidenza della Commissione deve passare attraverso l'approvazione del Parlamento e sanno che in Parlamento si sviluppa una competizione che può interferire con le loro scelte, sanno pure che essi dispongono dei propri partiti nel Parlamento europeo.

L'associazione del Parlamento all'investitura, insomma, migliora la legittimità democratica della procedura, ma l'obiettivo a lungo termine della riforma di questa procedura non può che essere l'approssimazione a una condizione di responsabilità politica dell'esecutivo europeo di fronte al Parlamento. Il «che fare?» dipende da una scelta tra le opzioni di democratizzazio-

ne del sistema dell'Unione. La strategia di chi vuole conservare l'autonomia del Consiglio e del Parlamento – autonomia che appartiene all'attuale procedura di investitura – è quella di scegliere la seconda opzione di *democrazia ad hoc* del livello sovranazionale e di non preoccuparsi del fatto che – come abbiamo visto con la maggioranza che ha eletto Santer – il livello statale interferisce con il funzionamento di questa democrazia sconvolgendo le maggioranze partitiche del Parlamento europeo. La strategia di coloro che vogliono «blindare» le scelte partitiche del Parlamento europeo – ad esempio inserendo la candidatura del presidente nei programmi elettorali – corrisponde alla terza opzione di democrazia. Costoro assumono che un unico processo democratico debba attraversare i diversi livelli del sistema: attribuire ai partiti europei il compito di scegliere i candidati alla presidenza della Commissione, infatti, significa anche chiamare i leader dei partiti europei a un grande negoziato con il quale si devono armonizzare le attese dei partiti nazionali in un unico progetto rappresentato da un candidato.

Ritornò su questo aspetto decisivo nell'ultimo paragrafo dopo aver esaminato il problema del ruolo dei parlamenti nazionali. La soluzione del rompicapo, infatti, si può trovare nella politica parlamentare dell'Unione nel suo complesso.

Il ruolo dei parlamenti nazionali. La proposta di risolvere il problema democratico del processo comunitario dando un ruolo ai parlamenti nazionali è stata a lungo nell'aria e si è consolidata circa dieci anni fa nel corso della conferenza intergovernativa che ha preceduto il trattato di Maastricht. La proposta ha diversi padri e diverse colorazioni.

Nell'architettura originaria della Comunità, i Parlamenti nazionali hanno un duplice ruolo all'interno degli stati membri. Tale duplice ruolo assume forme e natura diverse in dipendenza delle regole costituzionali dello stato. I Parlamenti intervengono, da una parte, sull'esecuzione della legislazione comunitaria e, dall'altra, sulla partecipazione del proprio governo al processo legislativo comune. Nelle proposte dell'ultimo decennio, invece, il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo comunitario è concepito anche come una vera e propria presenza nel processo legislativo comunitario.

La storia inizia nel 1989 quando il governo francese, incaricato della presidenza di turno della Comunità, convoca una *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* (più nota con la sigla Cosac). Da allora, ogni sei mesi, la Co-

sac riunisce nel paese di turno della Presidenza sei membri delle commissioni affari europei di ogni assemblea parlamentare degli stati membri e sei membri del Parlamento europeo. Fino ad oggi le riunioni sono state solo occasioni di scambio di informazione. I membri della Cosac non hanno avuto un mandato preciso e le deliberazioni sono state emesse per consenso. Come vedremo poco più avanti, le cose potrebbero cambiare con l'applicazione del trattato di Amsterdam.

Nel novembre 1990, a Roma, trecento deputati di venti assemblee parlamentari dei paesi membri e del Parlamento europeo compiono il secondo atto di questa storia incontrandosi nell'*Assise* o Conferenza parlamentare della Comunità europea. Essi chiedono formalmente di vedere il ruolo dei parlamenti nazionali riconosciuto dalla conferenza intergovernativa. Il Trattato di Unione europea, infatti, nasce corredato dalla Dichiarazione 13 sul «Ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea» e dalla Dichiarazione 14 sulla «Conferenza dei parlamenti». La Dichiarazione 13 ritiene importante un maggiore scambio di informazione tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo ma affida ai governi di provvedere alla fornitura delle proposte legislative della Commissione ai propri parlamenti. La Dichiarazione 14 invita a tenere «se necessario» altre Assise parlamentari europee e a consultarle sui grandi orientamenti dell'Unione europea.

Nel corso dell'ultima conferenza intergovernativa (1996-1997) il governo francese ha proposto di dare un ruolo collettivo ai parlamenti nel processo politico dell'Unione europea; il governo inglese e quello danese, invece, hanno proposto di rafforzare il ruolo individuale dei Parlamenti. Il Protocollo del trattato di Amsterdam sul «Ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea» concede alla domanda inglese e a quella danese che l'informazione dei Parlamenti nazionali sia garantita interponendo sei settimane tra la presentazione della proposta della Commissione in tutte le lingue dell'Unione e la sua iscrizione nell'agenda del Consiglio. Alla domanda francese concede, invece, il riconoscimento formale della Cosac. Questo organismo potrà contribuire con i suoi commenti alla formazione delle politiche comuni che riguardino tre aree: quella delle libertà, sicurezza interna e giustizia, quella dell'applicazione del principio di sussidiarietà e quella dei diritti fondamentali.

L'ultimo atto della storia fino ad oggi ha luogo a Vienna dove il 1° dicembre 1998 si è tenuta una Conferenza informale

dei presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea. I partecipanti hanno sottolineato l'importanza della base parlamentare della legittimità democratica di un sistema politico e i rischi della de-parlamentarizzazione; hanno contrapposto all'attuale *modello parlamentare dualista* dell'Unione un *modello parlamentare pluralista* nel quale Parlamento europeo e Parlamenti nazionali si confrontano e si completano; hanno sostenuto l'importanza futura della Cosac; hanno, infine, programmato la loro prossima conferenza e previsto di darsi uno statuto e creare un *bureau* permanente con la formula della troika.

Ispirate dalla preoccupazione di rafforzare la legittimità democratica della legislazione dell'Unione, le misure del Protocollo di Amsterdam sono ispirate anche da diverse opzioni di democratizzazione dell'Unione. La parte riguardante la presentazione delle proposte legislative della Commissione ai parlamenti nazionali, infatti, è una misura di *democrazia statale*, di impronta quasi confederale. La parte riguardante la Cosac, invece, rientra nella filosofia della *democrazia ad hoc*: configura quasi un Coreper dei Parlamenti nazionali. Nel complesso, il contenuto del Protocollo ha un grado di ambiguità che gli ha garantito l'approvazione. Si può dire che le Dichiarazioni 13 e 14 del Tue hanno cambiato poco e niente della realtà e si può pensare che questa sarà la sorte anche del Protocollo del trattato di Amsterdam. Ma si può anche vedere in questa storia che continua attraverso le conferenze intergovernative un processo di elaborazione di una proposta riformatrice che risponde a una precisa strategia di democratizzazione⁵.

Vale ricordare a questo proposito che il vecchio giudizio sulla carenza del controllo dei parlamenti nazionali sulle politiche comunitarie dei governi è stato rivisto dalle ricerche che hanno dimostrato l'aumento dell'attenzione dei parlamenti alle

⁵ Nel giugno 1997 la maggioranza del Parlamento europeo ha approvato la «Risoluzione sulle relazioni tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali» (A4-0179/97) che qualcosa concede a questa strategia. La Risoluzione separa nettamente le funzioni – definite distinte e complementari – dei due livelli parlamentari dell'Unione e assegna al Parlamento europeo sia il ruolo legislativo del livello sovrastatale in armonia con le procedure di co-decisione e parere conforme (cioè assieme a Commissione e Consiglio), sia il ruolo di controllo politico dell'esecutivo comunitario attraverso l'investitura parlamentare del Presidente e dell'intera Commissione. Secondo la Risoluzione, i parlamenti nazionali devono, invece, controllare i propri governi; possono controllare le istituzioni dell'Unione dall'esterno e individualmente; non possono andare collettivamente oltre i compiti assegnati alla Cosac.

questioni comunitarie dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico e anche l'aumento della specializzazione comunitaria tra i deputati nazionali e l'intensificazione dei contatti tra deputati nazionali ed europei (Norton 1996; Wiberg 1997). L'analisi del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali negli affari comunitari conferma, comunque, che il contesto politico e costituzionale di ogni Stato condiziona il rapporto tra Parlamento e governo in materia comunitaria. I fattori di condizionamento principali sono il coinvolgimento dei Parlamenti nelle controversie nazionali, le concezioni della sovranità all'interno dello Stato, l'organizzazione territoriale e il grado di adesione dell'opinione pubblica all'approfondimento dell'integrazione (Bergman 1997; Judge 1995).

Il dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali deve essere tenuto in serio conto anche perché segnala un problema cruciale della struttura politico-istituzionale dell'Unione europea: cioè il problema della discontinuità e delle relazioni tra le istituzioni dei diversi livelli di governo – problema conosciuto da tutti i sistemi federali e decentralizzati.

Questi sistemi hanno apposti meccanismi e apposite procedure formali che consentono di prendere decisioni fornite di legittimità. Molto, però, dipende dal collegamento tra i livelli esercitato dai partiti politici e da altri attori sociali collettivi.

I livelli di governo dei sistemi di tipo federale sono di per sé sistemi con un certo grado di discontinuità. Le istituzioni di governo dei diversi sistemi sono indipendenti le une dalle altre ma devono anche essere tra loro coordinate. Discontinuità ed indipendenza sono condizioni ugualmente importanti perché il sistema funzioni nel rispetto delle esigenze dei singoli livelli e dell'insieme, ma altrettanto importanti sono la coesione e il collegamento tra le parti del sistema. Un sistema sta insieme se c'è una volontà di stare insieme, quindi un certo grado di identità comune, ma è necessario anche che la volontà sia trasmessa alle istituzioni comuni da attori collettivi che siano in grado di raccogliere aspirazioni e bisogni in tutti gli Stati del sistema e combinarli in programmi coerenti di governo comune. Questi attori sono i partiti politici.

Stepan (1998) ha affrontato questo punto dialogando con Riker (1982) la cui tesi è che il vantaggio del federalismo è la frammentazione dei partiti: il localismo dei partiti – prodotto dalla divisione dell'autorità tra governo federale e governi statali – rende impossibile una leadership federale e quindi consoli-

da la democrazia. Il governo centrale, cioè, non disponendo di forti partiti nazionali, non ha questo strumento di controllo e deve far ricorso ai meccanismi del consenso per governare. È chiaro che Riker ha in mente il federalismo americano con una divisione dei doveri tra governo centrale e governi locali netta anche se variabile nel tempo. Questa condizione è assente nel sistema costituzionale dell'Unione europea. In questa, al contrario, le decisioni collettive sono prese con un forte ascendente dei governi degli stati membri e questi formano i propri programmi sulla base delle istanze di parti territoriali del sistema (gli stati). Le decisioni collettive di un sistema multi-statale, invece, devono essere prese con il concorso di istituzioni nelle quali siano rappresentati attori collettivi che formano i propri programmi sulla base delle istanze di tutto o quasi tutto il territorio del sistema.

Sotto questo punto di vista, i trattati istitutivi delle Comunità europee avevano fatto partire il processo integrativo con il piede giusto – cioè con una corretta struttura istituzionale – ma con un andamento zoppa – cioè con una procedura legislativa che emarginava il Parlamento. Dando alla Commissione il potere di proposta legislativa, infatti, essi avevano sottratto ai rappresentanti dei governi statali tale potere fondamentale. Le riforme istituzionali della Comunità – come si è detto – hanno ridimensionato il potere di iniziativa della Commissione imbrigliandola – ma non decurtandola – a vantaggio dei governi statali. Successivamente, le riforme hanno corretto il tiro dal momento che negli ultimi dieci anni hanno consegnato al parlamento poteri legislativi. L'istituzione nella quale operano i partiti nel processo decisionale formale, infatti, ha assunto ruoli co-decisionali, ha esteso i suoi compiti di indagine e scrutinio e ha iniziato a svolgere le funzioni di controllo politico dell'esecutivo intervenendo nell'investitura del presidente della Commissione.

A fronte di questa ascesa del Parlamento europeo, la proposta di rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali sia nel controllo dei governi statali sia nel processo legislativo comune per rafforzare la democrazia dell'Unione va considerata con attenzione perché il fine – rafforzare la democrazia dell'Unione – è certamente buono, ma il mezzo appare essere sbagliato. Attribuire ai singoli Parlamenti nazionali un potere di intervento nel processo legislativo comune o attribuire a una conferenza dei Parlamenti nazionali competenze formali, sia pure limitate ad alcune materie, all'interno del processo legislativo comune significa

gravare tale processo del controllo da parte di assemblee composte da eletti o delegati che rispondono funzionalmente ad interessi non generali.

Il collegamento tra i Parlamenti dell'Unione va stabilito in un ambito diverso da quello legislativo e cioè sulla funzione di selezione del presidente della Commissione. Tale collegamento risolverebbe il problema della legittimazione popolare della Commissione nel modo più ampio possibile. Non solo. Una procedura di elezione del presidente dell'esecutivo dell'Unione che associ i parlamenti nazionali al Parlamento europeo porterebbe altri importanti vantaggi al sistema politico dell'Unione europea.

Conclusion: una proposta di elezione parlamentare del presidente della Commissione

La proposta è dar vita a una procedura elettorale in due fasi: la prima a livello dei Parlamenti nazionali, la seconda a livello del Parlamento europeo. A livello dei Parlamenti nazionali si terrebbero elezioni primarie; a livello europeo l'elezione finale.

La nazionalità dei concorrenti delle primarie non sarebbe, ovviamente, un requisito formale di candidatura davanti a un Parlamento statale. Il requisito sostanziale è, invece, la *qualificazione europea* che consente a un candidato delle primarie di guadagnare la nomina alla seconda fase della procedura. Questa fase – in seno al Parlamento europeo – è l'elezione del presidente con un sistema di voto di maggioranza semplice tra i candidati che abbiano superato una determinata quota di voti nei Parlamenti nazionali.

Il sistema di voto nei Parlamenti nazionali non deve essere unico né necessariamente uniforme, anche se saranno definiti alcuni requisiti minimi comuni. Ogni Parlamento può scegliere il sistema di voto più corrispondente alle proprie consuetudini purché il sistema prescelto non escluda di fatto i partiti di opposizione o di minoranza. La *ratio* delle primarie parlamentari, infatti, è quella di far partecipare alla selezione del presidente tutti i partiti, sia quelli di maggioranza che quelli di minoranza. Questo significa non escludere dal processo elettorale i governi, che oggi detengono il potere di nomina, e nello stesso tempo ammettere le opposizioni, che oggi sono escluse da tale potere. In pratica, attraverso i partiti di maggioranza nei parlamenti na-

zionali i governi non sarebbero esclusi dal processo di candidatura e selezione del presidente, ma sarebbe eliminata la riservatezza od «opacità» con la quale oggi i governi procedono alla designazione di chi va di fronte al Parlamento per l'investitura formale.

Come la riforma delle procedure decisionali ha promosso l'integrazione partitica nel Parlamento europeo, anche questa riforma istituzionale indurrebbe realisticamente i partiti a procedere nella strada dell'integrazione. Mentre la proposta di elezione del presidente a suffragio universale diretto (Hix 1997) richiede l'esistenza di partiti europei con un'organizzazione territoriale diffusa su tutto il territorio dell'Unione – e questa non esiste – la proposta di elezione parlamentare con primarie nazionali utilizzerebbe ciò che esiste, cioè il collegamento tra i partiti nazionali e i partiti nel Parlamento europeo. A breve-medio termine, questo collegamento – oggi esercitato personalmente dagli eurodeputati e da uffici *ad hoc* – diventerebbe formale ed organizzato. Si otterrebbe, di conseguenza, un altro risultato positivo, cioè la riduzione della discontinuità della politica partitica tra il livello dell'Unione e il livello statale. Ancora. Questo collegamento partitico stimolerebbe un'armonizzazione delle competizioni partitiche nazionali e anche un'armonizzazione delle competizioni politiche di tutti i sistemi politici nazionali. Ogni cinque anni in occasione delle primarie le agende e le competizioni politiche nazionali si sincronizzerebbero: i problemi nazionali e quelli dell'Unione, infatti, devono essere armonizzati nei programmi elettorali delle coalizioni partitiche che sostengono i candidati alla presidenza.

La convergenza delle principali *issues* e *policies* nazionali, insomma, sarebbe portata in maniera trasparente di fronte ai cittadini europei in questo processo elettorale che coinvolgerebbe l'intero sistema politico dell'Unione e dei suoi stati membri. Sarebbe un processo lungo e complicato? Non più di quanto una democrazia di grandi dimensioni possa permettersi. L'esempio che viene in mente, è – ovviamente – quello degli Stati Uniti che dedicano un anno su quattro allo svolgimento delle primarie presidenziali. Una democrazia multi-statale non può essere realizzata con procedure verticistiche specialmente per quel che riguarda il principio della responsabilità politica dell'esecutivo.

Il rispetto di questo principio è certamente fondamentale per gli europei: da esso in gran parte dipende la loro identifica-

zione con il sistema politico e la loro fedeltà alle istituzioni politiche. A parte i casi particolari di semi-presidenzialismo della Finlandia, della Francia e del Portogallo, i popoli europei sono abituati a vivere il principio della responsabilità politica dell'esecutivo attraverso il sistema parlamentare. Comunque, questa riforma è una riforma di carattere evolutivo rispetto al regime attuale e, come tale, può avere maggiori probabilità di successo di una riforma che preveda l'elezione diretta a suffragio universale del presidente della Commissione. Tale riforma, che richiede l'abbandono dell'attuale procedura che è in mano ai governi (Consiglio) e in minor misura agli eurodeputati, suscita seri dubbi di fattibilità ed è inoltre destinata a creare una procedura elettorale nel vuoto, cioè nell'assenza delle strutture partitiche che devono sostenere la competizione elettorale.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1998), «International Negotiation», *Special Issue on Negotiating the European Union*, n. 3.
- Andersen, S.S. e T. Burns (1996), *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance*, in S.S. Andersen e K.A. Eliassen (a cura di), *The European Union: How Democratic is it?*, London, Sage, pp. 227-252.
- Anderson, P. (1980; ed. or. 1974), *Lo stato assoluto*, Milano, Mondadori.
- Attinà, F. (1995), *Partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, in F. Attinà, F. Longo e S. Panebianco (a cura di), *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, Bari, Cacucci, pp. 31-76.
- (1998a), *Party Fragmentation and Discontinuity in the European Union*, in D.S. Bell e C. Lord (a cura di), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, pp. 10-27.
- (1998b), *Strategie di democratizzazione multi-statale e sviluppo istituzionale dell'Unione Europea*, in «Teoria Politica», n. 3, pp. 139-160.
- Bardi, L. (1994), *Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties*, in R.S. Katz e P. Mair (a cura di), *How Parties Organize*, London, Sage, pp. 357-372.
- Bergman, T. (1997), *National Parliaments and Eu Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations*, in «Journal of European Public Policy», n. 3, pp. 373-387.
- Blondel, J., R. Sinnott e P. Svensson (1998), *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press.

- Booth, W.J. (1991), *The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics*, in «American Political Science Review», n. 1, pp. 77-96.
- Cerny, P.G. (1990), *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*, London, Sage.
- (1999), *Globalization and the Erosion of Democracy*, in «European Journal of Political Research», n. 1, pp. 1-26.
- Cepr (Centre for Economic Policy Research) (1996), *Europa: integrazione flessibile*, Bologna, Il Mulino.
- Christiansen, T. e K.E. Jorgensen (1999), *The Amsterdam Process: A Structurationalist Perspective on Eu Treaty Reform*, in «European Integration Online Papers (EioP)», 3°, n. 1.
- Chrysochoou, D.N. (1998), *Democracy in the European Union*, London, Tauris.
- Chrysochoou, D.N., S. Stavridis e M.J. Tsinisizelis (1998), *European Democracy, Parliamentary Decline and the 'Democratic Deficit' of the European Union*, in «The Journal of Legislative Studies», n. 3, pp. 109-129.
- Dehousse, R. (1998), *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, Eui Working Papers, Rsc n. 98/11.
- Devuyst, Y. (1998), *Treaty Reform in the European Union: the Amsterdam Process*, in «Journal of European Public Policy», n. 4, pp. 605-631.
- Edwards, G. e A. Pijpers (a cura di) (1997), *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, London, Pinter.
- Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order*, Cambridge, Polity.
- Hix, S. (1997), *Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?*, in «European Integration Online Papers (EioP)», 1°, n. 21.
- Judge, D. (1995), *The Failure of the National Parliaments?*, in J. Hayward (a cura di), *The Crisis of Representation in Europe*, London, Frank Cass, pp. 79-100.
- Modelski, G. (1996), *Evolutionary Paradigm for Global Politics*, in «International Studies Quarterly», n. 3, pp. 321-342.
- Norton, P. (a cura di) (1996), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass.
- Poggi, G. (1992; ed. or. 1990), *Lo stato*, Bologna, Il Mulino.
- Pollack, M.A. (1999), *Delegation, Agency, and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam*, in «European Integration Online Papers (EioP)», 3°, n. 6.
- Riker, W.H. (1982), *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman.

- Rokkan, S. (1982; ed. or. 1970), *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino.
- Stepan, A. (1998), *Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 5-53.
- Tilly, C. (a cura di) (1984; ed. or. 1975), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino.
- Wallace, H. (1985), *Europe: the Challenge of Diversity*, London, Routledge & Kegan.
- Wiberg, M. (a cura di) (1997), *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Forlag.