

Abstract

L'opinione dei cittadini europei nei confronti dell'Unione Europea (UE) è cambiata frequentemente nel corso degli anni che vanno dalla nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), nel 1951, a oggi. Fino agli anni '70 del secolo scorso, l'opinione pubblica europea si mostrava quieta e permissiva, quasi distaccata dal processo di integrazione che era ormai in atto. Nei primi anni successivi alla sua nascita, infatti, il processo di integrazione europea aveva come sole protagoniste le élites politiche dei 6 paesi fondatori (Germania, Francia, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo), che poco si preoccupavano di rendere le decisioni prese a livello europeo più comprensibili per i cittadini. Questi ultimi, con il passare del tempo e con l'approfondirsi dell'integrazione europea, hanno gradualmente acquisito le conoscenze di cui erano inizialmente carenti, e con esse la possibilità di soppesare costi e benefici apportati dall'UE. Come ovvia conseguenza, l'incondizionata fede dei cittadini europei nei confronti dei governi ha iniziato a vacillare.

L'ultimo ventennio è stato caratterizzato da un drammatico declino della legittimazione popolare dell'Unione Europea. La percentuale delle persone che ritenevano che la partecipazione della loro nazione all'UE fosse "una buona cosa", è passata da una percentuale del 75 per cento nei primi anni '90, a una percentuale attuale di non oltre il 50 per cento. Il declino del supporto nei confronti dell'UE è ormai riscontrabile in ogni stato membro e in ogni classe sociale, cosa che ha dato maggiore adito alle supposizioni e alle preoccupazioni riguardo il presunto deficit democratico dell'Unione. Quest'ultimo, è essenziale sottolinearlo, non ha quindi origine da un'idea "euroscettica", bensì dalla volontà di dare una spiegazione valida allo scontento dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni dell'UE.

Alla luce dell'ampia percezione, sia da parte dei cittadini e sia di alcuni attori europei, dell'esistenza di un deficit democratico caratterizzante il sistema dell'UE, questa tesi si pone gli obiettivi analizzare e dare forma concreta al presunto deficit e di immaginare una plausibile e applicabile soluzione allo stesso, senza la presunzione che questa sia l'unica o la migliore possibile. L'approccio a questi obiettivi avverrà in base a tre diverse prospettive: una prospettiva teorica (definizione del concetto di deficit democratico in generale e del modo in cui questo ha effetto sull'UE), una prospettiva empirica (definizione del livello di democrazia caratterizzante l'UE, attraverso la raccolta di dati) e una prospettiva normativa applicativa (quanto democratica dovrebbe divenire l'UE e quali riforme potrebbero incrementare la sua "democraticità").

Data l'iniziale necessità di fare luce sul concetto di deficit democratico, la prospettiva teorica è la prima ad essere utilizzata, appunto nella PARTE I (pag. 3) dell'elaborato. Normalmente, quando si fa ricorso al termine "deficit democratico" in riferimento all'UE, si vuole intendere una mancanza di rappresentatività e di accountability delle istituzioni europee rispetto alle singole nazioni e ai cittadini d'Europa. Tuttavia, questa non costituisce una esatta e comprensiva definizione del concetto di deficit democratico. Pur mancando ad oggi una definizione di questo tipo, è comunque possibile descrivere questo concetto attraverso un'analisi delle principali ipotesi standard (standard claims) che vengono fatte a riguardo.

La prima ipotesi standard è che l'integrazione Europea abbia portato ad un accrescimento del potere esecutivo e ad una diminuzione del potere legislativo a livello nazionale, dal momento che il Consiglio dell'Unione Europea, composto dai ministri nazionali, detiene estese funzioni legislative ed esecutive. La seconda ipotesi standard è strettamente legata alla prima e sottolinea che non solo i parlamenti nazionali sono divenuti più deboli rispetto agli esecutivi nazionali, ma che lo stesso Parlamento Europeo non è forte come dovrebbe essere. Infatti, gran parte della legislazione europea viene ancora decisa secondo la procedura di consultazione, nell'ambito della quale il Parlamento Europeo non ha la possibilità di porre il veto sulla legislazione e i governi sono gli agenda-setters. La terza ipotesi standard afferma che non esiste una competizione elettorale democratica per gli incarichi politici e per l'agenda politica dell'UE. Se tecnicamente ciò può apparire del tutto lontano dalla realtà, poiché i cittadini europei eleggono tanto i loro governi (che siedono al Consiglio e nominano i Commissari Europei) quanto il Parlamento Europeo, in pratica le elezioni europee vengono viste più in un'ottica nazionale piuttosto che europea e, molto spesso, gli elettori non sono in grado di identificare per chi o per quale carica stanno votando. La quarta ipotesi standard ritiene che l'UE sia semplicemente troppo distante dagli elettori, che non riescono a comprenderne appieno i meccanismi istituzionali. Infine, la quinta ed ultima ipotesi standard mette in luce il fatto che esiste una discrepanza tra le politiche che i cittadini chiedono e quelle che vengono poi realmente attuate.

Quattro di queste ipotesi possono essere almeno in parte confutate, nei modi descritti al paragrafo 1.2 del capitolo 1 (pag. 5). Tutte eccetto una: che non vi è una competizione elettorale democratica per il controllo dell'autorità politica a livello europeo. E' proprio questa ipotesi standard ad essere quindi alla base dei due principali pilastri a supporto del deficit democratico europeo, lo stallo delle politiche (policy gridlock) e la mancanza di legittimazione popolare (lack of popular legitimacy).

Prendere decisioni a livello europeo risulta alquanto complicato. Il processo decisionale coinvolge i 27 (presto 28) governi degli stati membri e un ampio raggio di attori non-statali e di organizzazioni non-governative (trade unions, gruppi d'interesse, NGOs), che tentano di

dare la forma che preferiscono alle politiche. Se ciò non bastasse, le decisioni prese a Bruxelles interferiscono con tutti i vari livelli che formano il sistema europeo: livello europeo, livello nazionale e livello subnazionale (governi locali o regionali). Il tutto rende il processo decisionale europeo un affare molto complesso e aumenta notevolmente il rischio di incorrere in uno stallo delle politiche, che ha luogo quando nessuna coalizione è sufficientemente forte da formare una maggioranza in grado di stabilire le politiche da seguire. Proprio per evitare questo tipo di stallo, negli ultimi vent'anni sono state attuate a livello europeo delle riforme dirette a rendere l'UE un governo meno consensuale e almeno parzialmente maggioritario.

Grazie alle tre principali riforme introdotte, ovvero l'estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, l'incremento dei poteri legislativi del Parlamento Europeo e le modifiche applicate al processo di nomina della Commissione Europea, oggi l'UE avrebbe dovuto essere in grado di prendere decisioni molto più facilmente rispetto a vent'anni fa. Questo sulla carta, ma i dati mostrano l'esatto contrario. E' probabile, quindi, che la principale ragione dello stallo delle politiche nell'UE non vada ricercata a livello istituzionale, ma nel cambiamento avvenuto all'interno dell'agenda politica europea. Quest'ultima ha infatti subito uno slittamento dei contenuti, passando dall'essere incentrata sul livello di regolamentazione da parte dell'UE nel mercato interno, ad avere il suo fulcro nella scelta del livello di regolamentazione o di liberalizzazione che dovrebbe caratterizzare il mercato interno. Di conseguenza, se negli anni '80 e '90 tutti gli stati membri sarebbero stati probabilmente pronti ad accettare un qualsiasi livello di regolamentazione da parte dell'UE, piuttosto che non vedere la nascita del mercato interno, a causa dell'agenda politica attuale i governi degli stati membri tendono ad essere maggiormente divisi in base al loro orientamento politico.

Certamente, si potrebbe rendere il sistema decisionale dell'UE molto più efficiente attraverso l'introduzione di ulteriori cambiamenti a livello istituzionale, ma una legittimazione popolare delle decisioni prese a livello europeo continuerebbe a mancare. Per questo ciò che serve all'UE non è tanto una riforma istituzionale, ma un mandato politico. L'ultima decade ha visto l'atteggiamento dei cittadini europei nei confronti dell'UE cambiare radicalmente e rapidamente, tanto che si è passati da un relativamente vasto supporto per il progetto europeo, a un collasso quasi totale di quest'ultimo, rappresentato soprattutto dai "no" espressi dai cittadini francesi e olandesi in occasione del referendum del 2005 sulla ratifica del Trattato Costituzionale europeo.

Molte sono le teorie e le ipotesi avanzate per spiegare la crescita e la ricaduta del supporto pubblico nei confronti dell'UE, esposte nei paragrafi compresi tra il 3.1 (pag. 12) e il 3.4 (pag. 18). Ma tra tutte le ragioni fornite ne esiste una strettamente legata al problema dello stallo delle politiche nell'UE, che dovrebbe quindi essere presa in seria considerazione. Dal momento che la maggior parte delle politiche europee adottate sinora sono relativamente centriste, ogni scostamento dalle politiche esistenti significherebbe probabilmente che, in

base alla loro ideologia politica, alcuni cittadini saranno a favore del cambiamento mentre altri saranno contrari. Questo accade regolarmente anche a livello nazionale, con la differenza che a livello nazionale il cittadino che è scontento di una particolare politica biasima il governo del momento, mentre a livello europeo lo stesso cittadino tende a biasimare l'intero sistema, giacché non percepisce una coalizione di governo a livello europeo da poter sostituire. Apparentemente, perché le decisioni europee siano più legittimate, l'UE ha bisogno di più politica.

La PARTE II (pag. 19) dell'elaborato assume una prospettiva empirica, mirata a stabilire il livello di democrazia attualmente presente nell'UE, analizzando in particolare i tentativi portati avanti sino ad ora al fine di rendere le istituzioni europee più democratiche. Possiamo definire democratici quei regimi che garantiscono una reale partecipazione politica della popolazione maschile e femminile, e che ammettono l'esistenza di dissenso, opposizione e competizione politica. Ma stabilire se l'UE possieda queste caratteristiche si rivela tuttavia complesso, in quanto se da un lato le istituzioni europee risultano affette da un deficit democratico, dall'altro non si può affermare che queste siano del tutto non-democratiche. Questo è il risultato di una lunga serie di riforme che negli ultimi vent'anni hanno interessato l'UE e le sue istituzioni, gettando le fondamenta per una forma istituzionale in grado di dare vita a una versione europea della politica di "governo e opposizione".

Come conseguenza delle riforme sopracitate, la Commissione Europea è oggi maggiormente legittimata, grazie ad un accrescimento del ruolo del Parlamento Europeo nel processo di nomina del Presidente della Commissione e dei Commissari, e la sua politicizzazione interna è stata incoraggiata, stabilendo che per la nomina del Presidente della Commissione il Consiglio vota a maggioranza qualificata. Allo stesso tempo, il Consiglio dell'UE si sta a poco a poco evolvendo in una normale legislatura, caratterizzata da un trasparente conflitto tra le parti e da coalizioni create sulla base di preferenze ideologiche. Infine, all'interno del Parlamento Europeo si sta sviluppando un più genuino sistema partitico, dove le divisioni a livello di voto avvengono sempre più spesso in base a una logica di confronto tra destra e sinistra, e dove crescono i livelli di coesione all'interno dei vari gruppi parlamentari.

Questi cambiamenti, sommati da quelli apportati dalle riforme riguardanti il ruolo dei parlamenti nazionali e la European Citizens Initiative (capitolo 8, pag. 35), hanno senza dubbio conferito all'UE i prerequisiti necessari per essere definita democratica. Certamente, la democrazia a livello europeo non rispecchia perfettamente la democrazia a livello nazionale; qualcosa che peraltro risulterebbe in qualche modo "contro natura", essendo l'UE una democrazia del tutto sui generis, adatta solo ed esclusivamente alla natura della polity, della popolazione e degli attori politici operanti sulla scena europea. Questo tuttavia non significa che non vi è alcuna necessità di migliorare la democrazia a livello europeo, che deve anzi essere incrementata e sviluppata il più possibile all'interno della cornice fornita dall'UE.

E' proprio su questa idea che si incentra la parte conclusiva dell'elaborato (CONCLUSIONE, pag. 40), in virtù di una prospettiva normativa applicabile, orientata a stabilire quanto democratica dovrebbe divenire l'UE e quali riforme potrebbero incrementare la sua "democraticità". In effetti, nonostante la politica emergente a Bruxelles, al fine di rendere l'UE più democratica almeno due elementi mancano ancora all'appello. Il primo elemento riguarda la politica interna alle istituzioni europee, all'interno delle quali manca una maggiore coordinazione delle posizioni e delle alleanze tra gli attori politici. Il secondo elemento riguarda invece il rapporto tra le istituzioni europee e i cittadini europei, l'attitudine dei quali sembra essere poco connessa con la struttura politica emergente nell'UE, poiché risulta molto difficile identificare i protagonisti della scena politica europea e la posizione che essi rappresentano.

E' quindi necessaria una serie di cambiamenti focalizzati nel rendere la politica emergente all'interno delle istituzioni europee più trasparente e comprensibile, aumentando gli incentivi per i politici europei a coordinare le loro posizioni e a competere più apertamente, e fornendo ai cittadini europei i mezzi necessari a renderli capaci di rapportarsi alla politica europea. Cambiamenti di questo tipo non richiedono necessariamente un'ulteriore modifica dei trattati, benché questo possa sembrare un controsenso. Se i poteri all'interno del Parlamento Europeo fossero distribuiti in maniera meno proporzionale, i partiti tanto a livello nazionale quanto a livello europeo avrebbero molto più da perdere in sede di elezioni e sarebbero quindi portati ad assumere comportamenti più competitivi. Se inoltre il processo legislativo all'interno del Consiglio e il processo di nomina del Presidente della Commissione fossero più trasparenti, il risultato sarebbe senz'altro una più democratica Unione Europea.

Questo genere di cambiamenti, meglio illustrati all'interno del capitolo conclusivo dell'elaborato, potrebbero essere sufficienti a ridurre il deficit democratico dell'UE, giacché all'interno del sistema europeo esiste già una predisposizione a una politica più democratica. Oltretutto, sarebbe probabilmente molto difficile per i 27 (presto 28) governi degli stati membri trovare un accordo su un'ulteriore modifica dei trattati e, anche se ciò avvenisse, ci sarebbero quasi certamente alcuni stati membri totalmente contrari. Al fine di attuare i cambiamenti descritti, altro non serve se non l'impegno da parte degli attori chiave della politica europea a riempire l'esistente struttura istituzionale con un contenuto politico democratico.

Alcuni ritengono che politicizzare l'UE sconvolgerebbe completamente la natura dell'Unione così come è stata creata. È assolutamente vero: una politicizzazione dell'UE trasformerebbe la Commissione da un attore non-politico a "esecutivo politico" e porterebbe il Consiglio ad assumere gran parte delle caratteristiche di una normale legislatura; cambiamenti che renderebbero il sistema istituzionale dell'UE molto diverso da come i padri fondatori lo avevano pensato. Tuttavia, l'UE è già oggi molto diversa da come era in passato e, d'altronde,

sarebbe contro ogni logica pensare che l'UE 27 (presto 28) sia rimasta del tutto identica all'UE 6, 12 o 15. Lo slittamento del contenuto dell'agenda politica dell'UE dal mercato interno a questioni che scatenano maggiore competizione politica, il maggiore numero di governi che devono tra loro confrontarsi per trovare un accordo e le crescenti divergenze culturali e politiche tra gli stati membri dovute ai vari allargamenti, fanno sì che raggiungere un accordo unanime sia sempre più complesso, cosicché l'UE si vede ormai sempre più spesso costretta a prendere decisioni fondamentalmente politiche, allo scopo di essere il più efficiente possibile.

Certo, questo non significa che non vi siano ostacoli lungo la via che porta ad un'UE più politica e democratica. L'UE è un'unione di Stati che hanno popolazioni asimmetriche, e di conseguenza si trova costantemente a fronteggiare il problema di dar loro uguale importanza all'interno delle istituzioni. Ma più l'UE diviene democratica, maggiori sono il potere e la rilevanza che vengono conferiti al Parlamento Europeo, l'istituzione europea che più di tutte conferisce pesi diversi agli stati membri, in base al numero di deputati che gli elettori di ogni stato possono eleggere. Stando così le cose, un'UE che abbia come principale istituzione il Parlamento potrebbe funzionare solo se gli stati membri fossero al loro interno divisi esclusivamente in base all'asse ideologico destra-sinistra, e se questa divisione fosse rappresentata da partiti politici (sia di destra che di sinistra) analoghi in tutti gli stati membri. Questo nella realtà non avviene: i diversi stati membri dell'UE hanno storie, potenziali economici e culture differenti, il che rende molto difficile pensare che tra loro potrebbe esistere solamente una divisione di tipo politico. Per di più, la crisi dell'Euro ha dato forza ad altri tipi di divisione, tra cui quella tra aree regionali (Nord-Sud) e quella tra stati membri governati da partiti della stessa famiglia politica (ad esempio, Germania e Spagna).

Per concludere, ciò che possiamo dedurre è che avere un'UE più politica e democratica è un obiettivo difficile da raggiungere, sia per la conformazione dell'UE, sia a causa dell'attuale situazione economica e politica. Ad ogni modo, la domanda che dovremmo porci è: può l'UE resistere alla politicizzazione delle sue istituzioni? Assumendo una risposta negativa, la miglior cosa da fare sarebbe accettare il cambiamento già in atto e trarre da esso vantaggio per rendere l'UE più efficiente, legittimata e democratica.