

Dipartimento Impresa e Management

Cattedra: Diritto Pubblico

Il “Deficit Democratico” in Europa: il caso della “Troika”

Relatore: Prof.ssa Mirella Pellegrini

Candidato: Italo Giuseppe Cirielli

N. matricola: 191401

Anno Accademico
2016-2017

INDICE

1. INTRODUZIONE.....	3
2. LA DEMOCRAZIA E LE SUE DINAMICHE.....	5
2.1 DEFINIZIONI E INTERPRETAZIONI.....	5
2.2 MODELLI DI DEMOCRAZIA.....	6
2.3 LE TAPPE DEL PROCESSO DI DEMOCRATIZZAZIONE (ANCHE SECONDO UN PUNTO DI VISTA STORICO).....	8
2.4 NUOVI PROBLEMI E NUOVE SFIDE DELLA DEMOCRATIZZAZIONE.....	10
3. LE ISTITUZIONI EUROPEE E IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE.....	15
3.1 IL PARLAMENTO EUROPEO.....	16
3.2 IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA.....	18
3.3 IL CONSIGLIO EUROPEO.....	19
3.4 LA COMMISSIONE EUROPEA.....	20
3.5 LA BANCA CENTRALE EUROPEA.....	22
3.6 IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE....	24
4. LE CARENZE DEL SISTEMA DEMOCRATICO EUROPEO E IL CASO DELLA "TROIKA".....	27
4.1 SI PUÒ PARLARE DI "DEMOS" EUROPEO?.....	27
4.2 È POSSIBILE PRESENTARE L'UE COME UNO STATO?.....	31
4.3 IL CD. "DEFICIT DEMOCRATICO.....	33
4.4 IL CASO DELLA "TROIKA".....	42
5. CONCLUSIONI.....	47
BIBLIOGRAFIA.....	49

1.Introduzione

Tale lavoro si inserisce in un momento storico particolare nel quale si confrontano due correnti di pensiero: la prima, definita in gergo giornalistico “populista”, reclama più sovranità per i singoli stati e sostiene la mancanza di democrazia nelle scelte delle differenti Istituzioni sovranazionali; la seconda può essere collocata nello schema logico della “Loyalty” di Alfred Hirschman¹, per cui, in risposta al declino che imperversa in Europa difende energicamente ciò che secondo loro è stato conquistato fino ad ora (e dunque l’abbattimento dei confini e l’accentramento di vari poteri economici, finanziari, monetari, etc.).

Le due correnti si scambiano pesanti critiche, da una parte i “populisti”³ accusano i secondi di essere asserviti a gruppi di potere di stampo finanziario e, in generale, di non perseguire gli interessi dei cittadini comunitari. Gli “europeisti”⁴, invece, incolpano gli altri di essere xenofobi, ignoranti, e di far spesso uso di taluni temi politici solo per ottenere un maggior consenso politico più che per rendere i cittadini consci di ciò che accade realmente intorno a loro.

Va precisato che l’anno in corso sia stato positivo e negativo per entrambi gli schieramenti. Da una parte il Regno Unito, attuale membro dell’UE, ha ufficialmente dato via alle trattative per la fuoriuscita dall’Europa dei 28, attivando l’articolo 50 del Trattato di Lisbona, a seguito del riscontro popolare avuto con il referendum del 23 giugno 2016. Le cui motivazioni, come notato dalla professoressa Pellegrini⁵, dalla poca empatia nei confronti

¹Per approfondire il tema: A. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and State*, 1972.

³ Per maggiori di informazioni: F. Giavazzi, *Quei Populisti senza crescita*, in “Corriere della Sera”, 25 luglio 2017; E. Marzo, *Populisti o semplicemente politici di Destra?*, in “Il Fatto Quotidiano”, 10 maggio 2017; L. Sofri, *Cos’è il populismo*, in “Il Post”, 3 gennaio 2017; A. Franzini, *Il Populismo ha vinto, e bisognerà dargli (finalmente) un altro nome*, in “Linkiesta”, 10 luglio 2017; L. Zanatta, *Il populismo*, Carocci, 2013.

⁴ Confronta: L. Zingales, *Salviamo la Ue dagli Europeisti*, in “Il Sole 24 Ore”; R. Mannheimer, *Meno scettici, gli italiani restano “europeisti”*, in “Il Giornale”, 20 maggio 2017; G. Piga, *Diario di un convinto europeista: In un’Europa animata da ottusa austerità, consigli di viaggio per le riforme che creino crescita e benessere*, Mondadori, 2014.

⁵Per approfondire il tema: A. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and State*, 1972.

delle Nazioni del Vecchio Continente e, soprattutto, “tra i crescenti malumori nei confronti di una classe politica lontana dalla realtà e dalle esigenze del popolo ‘sovrano’”. Inoltre, è interessante notare, come suggerito dal prof. Capriglione⁶, tale scelta non sia stata presa considerando i costi e i benefici, essendo la Gran Bretagna la patria dell'utilitarismo.

Dall'altra parte, invece, il 25 marzo di quest'anno si sono festeggiati i settanta anni del Trattato di Roma, evento cardine della storia dell'Europa, che ha determinato il passaggio dal mero accordo di un gruppo di stati su alcuni aspetti della vita economica ad una vera e propria Comunità (col trattato fondante della CEE) i cui compiti e scopi abbracciavano un nutritissimo ventaglio di temi per lo più economici, ma anche di riflesso sociali e politici.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di capire se effettivamente nel modo di agire delle istituzioni europee (in particolare quelle appartenenti alla cd Troika) vengono rispettati anche nella sostanza i principi democratici.

La trattazione sarà divisa in tre capitoli; il primo capitolo presenterà il concetto di democrazia e le forme in cui si presenta fungendo così da chiave di lettura per i successivi tre capitoli; il secondo introdurrà il lettore nel mondo delle istituzioni europee, aggiungendo ad esse, per scopi funzionali all'analisi della Troika (Commissione, BCE, FMI), il Fondo Monetario Internazionale; il terzo capitolo parlerà delle carenze che minano l'impalcatura democratica dell'Unione e, infine, tratterà un recente esempio di queste mancanze: il caso della Troika.

⁶ Per meglio comprendere il tema vedere: F. Capriglione, *Brexit: un divorzio antistorico che può cambiare l'UE*, su "apertacontrada.it", 2016.

2. La Democrazia e le sue dinamiche

In questo capitolo sarà affrontato ampiamente l'ostico tema della democrazia in tutte le sue sfaccettature, per poter compiere una migliore e più approfondita analisi delle possibili carenze che il regime democratico dell'Unione Europea sta vivendo.

2.1 Definizioni ed interpretazioni

La democrazia è un fenomeno politico arduo da spiegare e da comprendere poiché non esiste una definizione univocamente accettata. Il tradizionale modo di intenderla è «*potere dal popolo, del popolo e per il popolo*». Tale definizione può esser separata in due blocchi: il primo, “dal” e “del”, viene usualmente interpretato come governo attraverso organi rappresentativi elettivi (aspetto partecipativo e deliberativo); la seconda, invece, riguarda la responsabilità del sistema politico (“responsiveness” politica). Oggi, invece, viene posta al suo fianco quella fornita da Schumpeter⁷, secondo il quale «il metodo democratico è quell'assetto istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere attraverso una lotta competitiva per il voto popolare».

Sartori⁸ ha offerto al mondo accademico un'altra definizione di democrazia, intendendola come «un sistema etico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano». Le teorie contemporanee hanno tutte un debito culturale nei confronti di tre grandi filoni del pensiero politico: la teoria classica o aristotelica, la teoria medievale e la teoria moderna o machiavellica.

Facendo un breve excursus storico del concetto di democrazia (intesa come democrazia diretta), si può notare che tale fenomeno era considerato in modo

⁷ J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin, 1954.

⁸ G. Sartori, *La Democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, 2008.

negativo dagli antichi; infatti per loro la democrazia aveva un vizio capitale: quello di far esercitare il potere ad una moltitudine di cittadini che non avevano le competenze adatte a ricoprire tali veste. Nel corso degli anni ed in particolare a partire XIX tale fenomeno è stato rivaluto ed elevato a fondamenta del vivere comune. Infatti, tale fenomeno veniva interpretato come la massima espressione dell'uguaglianza dell'uomo e della sua libertà di intervenire in politica.

Le caratteristiche che una comunità che si ispira a valori democratici deve possedere, sono: la titolarità del potere, la tutela delle minoranze (garanzia dell'alternanza del potere), le elezioni periodiche e competitive, la partecipazione del popolo alle scelte socio-economiche e politiche ed infine il fatto che le decisioni dei governati devono essere sottoposte al controllo dei componenti di tale comunità.

Inoltre, devono considerarsi democratici, tutti quei regimi nei quali sono presenti: il suffragio universale, la libertà di espressione, elezioni libere e competitive, pluralità dei partiti, diverse fonti di informazione ed istituzioni che fungono da tramite fra l'attribuzione dei poteri di governo e le risultanze di qualsivoglia forma di preferenza politica.

2.2 Modelli di democrazia

In base alle differenti variabili poste come input per l'analisi, è possibile fare distinzioni tra: democrazia diretta e rappresentativa, democrazia strumentale (o procedurale) e sostanziale (o materiale) e, infine, democrazia maggioritaria e consensuale.

La prima distinzione non è molto d'aiuto per un'adeguata comprensione del tema, non riuscendone a cogliere la complessità e la varietà. Ciò che distingue i due modelli è la tempistica in cui il cittadino partecipa attivamente alla politica; nella democrazia rappresentativa solo al momento del voto, essendo poi rappresentato dalla persona scelta ed eletta nelle

diverse istituzioni; invece, si parla di democrazia diretta, quando il cittadino si fa carico dell'impegno politico nel quotidiano attraverso referendum ed altre forme di partecipazione diretta, senza obbligo di delegare.

Per quanto riguarda la seconda contrapposizione, la democrazia strumentale considera le regole del processo politico, imponendo la chiarezza, l'uguaglianza e l'imparzialità per tutti i partecipanti a tale processo; invece, la democrazia sostanziale pone l'attenzione sul raggiungimento di taluni obiettivi, come per esempio l'annullamento di forti disparità socio-economiche all'interno della comunità.

Infine, la terza distinzione, che va attribuita a Lijphart⁹, utilizza come variabili più dimensioni, permettendoci un miglior riscontro nella realtà. Per democrazia maggioritaria (o modello Westminster) si intende un regime in cui i rappresentanti eletti prendono le proprie decisioni in base al principio di maggioranza. Le caratteristiche di tale regime sono: la centralità del potere esecutivo e la concentrazione di quest'ultimo nelle mani di governi monopartitici i quali controllano anche la banca centrale, la presenza del sistema bipartitico o, al più, bipolare, l'esistenza di un'unica assemblea legislativa e di un sistema elettorale maggioritario, esistenza esclusiva di forme rappresentative, flessibilità della costituzione e, infine, la presenza di vari gruppi di interesse. Esempi reali di questo tipo di democrazia sono il Regno Unito e la Nuova Zelanda (common law). Invece, per modello consensuale (o consociativo) si intende indicare un regime ove è utilizzato un sistema di rappresentazione proporzionale e multipartitico. Tale democrazia è caratterizzata da: equilibrio fra potere legislativo ed esecutivo, condivisione di quest'ultimo, bicameralismo forte, costituzione rigida, indipendenza della banca centrale, federalismo e governo decentrato e, infine, la presenza del corporativismo dei gruppi di interesse. Il Belgio, la Svizzera, l'Olanda e l'Austria sono tipici esempio di questo modello

⁹ Per maggiori informazioni vedere: A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, 2014.

democratico.

La democratizzazione è il riconoscimento e la garanzia dei diritti di cittadinanza (civili, sociali e politici). C'è bisogno, inoltre, che i risultati dei voti espressi non siano distorti dal sistema elettorale vigente, facendo venir meno il principio “una testa, un voto”.

2.3 Le tappe del processo di democratizzazione, anche secondo un punto di vista storico

Sono state teorizzate, attraverso l'osservazione della realtà, tre fasi storiche per lo sviluppo della democrazia; ognuna delle quali presupponeva delle specifiche condizioni.

La prima ondata di democratizzazione va dal 1826 al 1926 ed è stata resa possibile da: l'esistenza di un potere monarchico assoluto che ha assunto il ruolo di freno per i privilegi della nobiltà; l'emersione della classe borghese, la quale chiedeva che il diritto cardine fosse quello alla proprietà privata; la nascita della classe operaia; l'assenza di una coalizione aristocratico-borghese contro le classe meno agiate da una parte e l'assenza di rivoluzioni violente da quest'ultimi nei confronti dei primi.

La seconda ondata si è avuta invece fra il 1943 al 1962, ed è una conseguenza degli eventi politici e militari che si sono susseguiti durante la seconda guerra mondiale.

La terza, ed ultima, ondata ha avuto inizio nel 1974 ed è e è stato il periodo più florido per lo sviluppo dei regimi democratici. Le cause (o condizioni) sono state: la relativa debolezza dei regimi autoritari; una forte crescita economica; il ruolo assunto dalla Chiesa a seguito del Concilio Vaticano II; lo sviluppo della Comunità e, in seguito, Unione Europea; la forte attenzione nei confronti della tutela e promozione dei diritti umani; l'affermarsi del modello di welfare e del passaggio dell'economia sovietica da un regime comunista ad un ordinamento liberal democratico; e, infine, l'effetto domino

che ha incorporato in se il processo di democratizzazione.

Per quanto riguarda la trasformazione in democratico di un regime sono richiesti vari requisiti; essi sono indispensabili ma non sufficienti per lo sviluppo e la diffusione della democrazia. Tali requisiti sono: una forte e diffusa cultura civica, uno sviluppato pluralismo politico, un buon livello di alfabetizzazione ed istruzione; diffusione e crescita dei mass-media; assenza di forti disparità socio-economiche.

Tali caratteristiche sono tipiche di un paese ricco e, proprio a proposito di questo, Przeworski¹⁰ disse che “le democrazie compaiono casualmente rispetto ai livelli di sviluppo ma muoiono nei paesi più poveri e sopravvivono nei paesi più ricchi”.

Il processo di democratizzazione è stato ripartito in cinque diverse fasi: transizione, instaurazione, consolidamento, stabilità e crisi.

La prima fase è quella che presuppone il passaggio da un regime ad un altro. La transizione alla democrazia avviene, normalmente, attraverso la liberalizzazione di una serie di diritti civili e politici per i cittadini di quella nazione.

L’instaurazione, invece, consiste nel pieno riconoscimento di diritti civili e politici, nell’emersione di un sistema di partiti, la creazione di procedure e istituzioni democratiche. In tale fase, una delle caratteristiche principali è la subordinazione dei militari non più al monarca, agli oligarchi o al dittatore di turno, bensì al potere civile.

La terza fase è caratterizzata dalla legittimazione delle nuove procedure democratiche e l’<<ancoraggio>> delle strutture partitiche e di

¹⁰ A. Przeworski, M.E. Alvarez, J.A. Cheibub, F. Limongi, *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, 2000.

rappresentanza degli interessi.

Secondo il professore Morlino¹¹, tali ancora consistono nelle organizzazioni partitiche, l'influenza che i partiti hanno sui vari gruppi di interesse, i rapporti clientelari hanno legato cittadini e partiti ed istituzioni assicurando l'erogazione di risorse pubbliche su base personalistica e, infine, gli assetti neo-corporativi che attraverso accordi triangolari sono fattori stabilizzanti della democrazia.

Il consolidamento è una tappa facoltativa nel processo di democratizzazione.

La stabilità sta ad indicare che il regime democratico ha prevedibile capacità di durata. Si assiste ad una democrazia stabile se il processo di istituzionalizzazione è stato portato a termine, se il livello di legittimità è elevato e, infine, è stata raggiunta un'efficacia decisionale da parte del governo.

L'ultima fase è quella della crisi democrazia, la quale si riferisce a tutti quei fenomeni che alterano i funzionamenti dei più ricorrenti meccanismi del regime democratico considerato. Quando sono limitati i diritti politici e civili nei confronti di persone innocenti, oppure esistono vincoli alla partecipazione e alla competizione politica. Tale fase non è, per forza, antecedente, a quella del crollo. Alcune condizioni necessarie per il verificarsi di tale fenomeno sono le troppe domande al governo da parte di individui e gruppi di interesse, e la conseguente difficoltà nel riuscire a dar risposta a cause di un deficit di risorse. Il crollo, infine, può essere evitato se le istituzioni democratiche sono molto consolidate e se non esistono alternative credibile al regime democratico.

2.4 Nuovi problemi e nuove sfide alla democrazia

¹¹ Per approfondire il tema: L. Morlino, *Democrazia e Mutamenti. Attori, strutture, processi*, Luiss University Press, 2014.

Le promesse non rispettate dalla democrazia, secondo Bobbio¹², sono state: il raggiungimento di una società in cui non esistono forti disuguaglianze e interessi particolaristici; non sono stati limitati i poteri, anzi nell'ultimo periodo sono anche aumentati, delle oligarchie; non è stato elevato in modo consistente il livello di educazione dei cittadini delle nazioni con regime democratico.

I problemi sono svariati. Ad esempio, il potere di governo non appartiene a tutti ma era e resta nelle mani di un'élite ristretta, che spesso non agisce neanche nell'interesse dei molti.¹³

A tal proposito è interessante presentare l'idea che gli antichi avevano circa la democrazia, come forma di governo. Il filosofo Platone, avendo una concezione della politica secondo giustizia come fu teorizzata dal suo maestro Socrate, credeva inizialmente che la democrazia fosse un regime virtuoso, dopo la amarezza, per la tradita fiducia, nei confronti del governo oligarchico dei trenta tiranni insediatosi nel 404 a.C. Il regime democratico, che susseguì all'oligarchia, tuttavia, si mostrò come il più corrotto fra le differenti forme di governo, essendosi macchiato della condanna a morte di Socrate. Nella Repubblica, maggiore opera di Platone, egli considera la democrazia come un regime corrotto in cui i poveri dominano sui ricchi (essa «nasce quando i poveri, dopo aver riportata la vittoria, ammazzano alcuni avversari, altri ne cacciano in esilio e dividono con i rimanenti, a condizioni di parità, il governo e le cariche pubbliche, e queste vi sono determinate per lo più con il sorteggio»)¹⁴. Le altre forme corrotte sono la timocrazia, in cui i governanti e i militari desistono dal lavorare per beneficiare solamente degli onori legati ai loro titoli, l'oligarchia, dove il potere è concentrato nelle mani dei membri delle famiglie più facoltose, e, infine, la tirannide, in cui a

¹²Per una migliore comprensione: N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, 1984, pag. 20-22.

¹³ Ricordare critica fatta dagli antichi.

¹⁴ Per approfondire si consiglia la lettura di: Platone, *La Repubblica*, IV secolo a.C.

governare è un'unica persona¹⁵. L'unica forma retta di governo è l'aristocrazia, in cui il potere è concentrato nelle mani degli uomini migliori della comunità. Il suo discepolo, Aristotele¹⁶, usava distinguere tre tipi di regime: monarchica, aristocratica e timocratica (equivalente alla democrazia censitaria¹⁷), a cui si contrapponevano tre forme degenerata: tirannide, oligarchia, democrazia (o detta anche demagogia). Quindi, lo stesso Aristotele non riteneva la democrazia un regime retto, nonostante aveva trovato in un ordinamento «misto», in cui elementi democratici ed elementi oligarchici si fondono, una forma di governo ideale.

Secondo Dahl¹⁸ tale problematica potrebbe essere alleggerita attraverso l'elezione di un «*minipopulus*»¹⁹ capace di porsi come intermediario tra le *élites* e il popolo e come controllore e garante dei comportamenti delle *élites*. A seguito di tale pensiero si sono susseguiti e sviluppati esempi di democrazia deliberativa²⁰.

Un altro problema è la difficoltà nell'offrire una serie di diritti sociali e civili appartenenti al modello socialista del Welfare State (Previdenza, Sanità, Assistenza). Nello specifico, il settore che sta evidenziando maggiore criticità è quello della Previdenza, poiché con l'invecchiamento della popolazione, la diminuzione del tasso di natalità e la brusca frenata, che dal 2008 ad oggi ha subito il PIL della maggior parte dei paesi democratici

¹⁵A tale proposito: “Quando un popolo, divorato dalla sete di libertà, si trova ad avere a capo dei coppieri che gliene versano a sazietà, fino ad ubriacarlo, accade allora che, se i governanti resistono alle richieste dei sempre più esigenti sudditi, sono dichiarati despoti. E avviene pure che chi si dimostra disciplinato nei confronti dei superiori è definito un uomo senza carattere, servo; che il padre impaurito finisce per trattare il figlio come suo pari, e non è più rispettato, che il maestro non osa rimproverare gli scolari e costoro si fanno beffe di lui, che i giovani pretendano gli stessi diritti e le stesse considerazioni dei vecchi, e questi, per non parer troppo severi, danno ragione ai giovani. In questo clima di libertà e nel nome della libertà, non vi è più riguardo per nessuno. In mezzo a tale licenza nasce e si sviluppa una mala pianta: la tirannia.” Platone, *La Repubblica*, VIII Libro.

¹⁶ Per approfondire leggere: Aristotele, *La Politica*, IV secolo a.C.

¹⁷ Si parla di democrazia censitaria quando il voto spetta ai proprietari di uno specifico censo.

¹⁸ Per approfondire il tema vedere: R.A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989.

¹⁹ Simili tribuni della plebe, d'epoca romana.

²⁰ Cfr: R. Bifulco, voce 'Democrazia deliberativa', in *Enciclopedia del diritto. Annali. IV*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 271-294.

dell'occidente, il sistema a ripartizione su cui si fondano la maggior parte degli Stati non è più sostenibile. Infatti, si richiama a più parti, la necessità di passare ad un sistema a capitalizzazione, che fonda il diritto alla pensione su di un credito dovuto alle vecchie generazioni dalle nuove, invece che basato su un obbligo di legge.

Il terzo problema che va individuato è quello della possibilità, o meno, di poter esportare il regime democratico su base sovranazionale. E da tale considerazione, è tornato in voga uno degli argomenti più trattati nel panorama mondiale della scienza politica: quello di capire se sia possibile esportare il modello capitalistico, sviluppatosi negli Stati del mondo occidentale, nel resto del mondo. A proposito di ciò, secondo la visione di Sartori, è possibile esportare solo una minima parte del regime democratico che conoscono i cittadini del mondo occidentale.

L'ultima è quarta problematica che sarà introdotta in tale paragrafo, è quella dovuta al lavoro di Fisichella²¹, secondo cui la democrazia è un regime capace di funzionare in situazioni di ordinaria amministrazione, ma non in grado di affrontare situazioni di incertezza. Infatti, secondo quest'ultimo, la democrazia è un sistema che può crollare in momento di straordinaria amministrazione, come la guerra.

Insieme a tali problemi, si aggiungono una serie di sfide, tra cui la più importante è quella della tecnocrazia. Tale regime consiste nella sostituzione, invece che dell'affiancamento nelle scelte, del potere politico da parte di soggetti esterni a principi di rappresentanza politica, di cui tale situazione costituisce una deroga. Considerando tale elemento, Fisichella ha aggiunto che le oligarchie, nelle democrazie moderne, si mettano d'accordo con il mondo dell'economia, riponendo così le scelte politiche nelle mani di ristretti gruppi di individui che agiscono secondo proprio interesse. Infatti,

²¹ Per una migliore comprensione del pensiero cfr.: D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*. Sansoni, 1970.

secondo Fisichella²² il mix fra globalizzazione e scissione fra Stato e società è un ambiente non fertile per la stabilità di un regime democratico, essendo difficile resistere alle continue pressioni provenienti dal mondo economico e finanziario che con le proprie risorse e il conseguente controllo dei mezzi di informazione riescono a manipolare elezioni e di conseguenza la politica nel suo intero.²³

²² Per maggiori informazioni cfr.: D. Fisichella, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il Mulino, 2008.

²³ Per approfondire il concetto di democrazia cfr.: G. Lombardi, *Manuale di democrazia. Dall'antica Grecia agli anni Duemila*, Guida, 2017.

3. Le Istituzioni Europee e il Fondo Monetario Internazionale

In tale capitolo verranno introdotte e analizzate le principali istituzioni europee e una delle più importanti istituzioni mondiali (FMI) con riguardo al loro funzionamento e alla loro composizione. Nello specifico, le due che si contendono il potere legislativo, il Consiglio dell'Unione Europea e il Parlamento Europeo, quella che fornisce gli orientamenti e da poco anche l'indirizzo politico, il Consiglio Europeo, quella che possiede il potere esecutivo, la Commissione Europea, quella che gestisce e disegna le politiche monetarie e finanziarie, la Banca Centrale Europea ed infine il Fondo Monetario Internazionale, che assieme alle due precedenti, compone la cd Troika. Per quanto riguarda la "governance" europea è possibile individuare diversi attori che perseguono l'integrazione europea: i "nuovi intergovernalisti" concentrati sulle decisioni dei vari capi di governo in sede di Consiglio, i "nuovi sovra-nazionalisti" focalizzati sulle scelte dei tecnici e di conseguenze prettamente della Commissione e, infine, i "nuovi parlamentaristi" che reclamano più poteri per il Parlamento Europeo.²⁴

Per iniziare tale analisi è bene sottolineare che, come scritto da Lupo²⁵, "la Costituzione "composita" dell'Ue delinea la democrazia europea come una democrazia parlamentare, da intendersi nel significato di democrazia rappresentativa". A tale modello democratico ne vengono affiancati altri due: quello della democrazia partecipativa (richiamato all'Art. 11 TUE²⁶) e, ove previsto, quello della democrazia diretta.

²⁴ Per maggiori informazioni su questo tema: V.A. Schmidt, *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, IAI, 2016.

²⁵ Per approfondire si consiglia la lettura di: N. Lupo, *Parlamenti e governi nella Costituzione "composita" dell'Unione europea*, in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di Diritto Pubblico dell'economia*, Vedam, 2016.

²⁶ Cfr.: U. Liebert, *Democratising the EU from below? Citizenship, civil society and the public sphere in making Europe's order*, in U. Liebert, A. Gattig, T. Evas (eds), *Democratising the EU from Below? Citizenship, Civil Society and the Public Sphere*, Ashgate, 2013, pp. 1-22; A. Simoncini, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU*, Il Mulino, 2013, pp. 45-73.

3.1 Il Parlamento Europeo

Il Parlamento europeo²⁷ è l'organo legislativo dell'UE che è eletto direttamente dai cittadini dell'Unione ogni cinque anni. Esso ha tre funzioni principali: legislativa, supervisione e bilancio. Per quanto la funzione legislativa esso emana direttive e regolamenti, d'accordo con il Consiglio europeo, su iniziativa della Commissione Europea; decide in merito agli accordi internazionali e su quali paesi possano aderire o meno all'unione; rivede il programma di lavoro della commissione e le chiede di presentare proposte di legge. Per quanto riguarda la supervisione, invece, esso svolge un controllo democratico sulle altre istituzioni europee. Nello specifico elegge il presidente della Commissione e convalida quest'ultima come organo, oltre ad avere la facoltà di far dimettere la commissione attraverso una mozione di censura; concede il discarico, nel senso che approva il modo in cui sono stati spesi i soldi dell'UE; esamina le petizioni dei cittadini e avvia indagini sugli argomenti contenuti nell'ultima; chiede chiarimenti e può dare pareri sulla politica monetaria con la BCE; rivolge interrogazioni alla Commissione e al Consiglio. In ultimo, elabora e approva il bilancio in concerto con il Consiglio.

Il numero di deputati per ogni paese è approssimativamente proporzionale alla popolazione di ciascuno di essi, secondo i criteri della proporzionalità digressiva: un paese non può avere meno di 6 o più di 96 eurodeputati e il numero totale non può superare i 751 (750 più il presidente)²⁸, tale numero è stato più volte modificato. La particolarità del sistema elettorale europeo è che varia di paese in paese nonostante i molti passi avanti fatti negli ultimi sessant'anni, rendendolo in tal modo fragile²⁹. I parlamentari non sono organizzati per nazionalità ma in base all'affinità politica. Ed è proprio questa sottigliezza che permette al parlamento di reggersi su idee e non su

²⁷ Per maggiori approfondimenti: <https://europa.eu/european-union/>; L. Bardi, P. Ignazi, *Il Parlamento Europeo*, Il Mulino, 2004; G. Bonvicini, *Il Parlamento Europeo per la nuova unione*, IAI, 2014.

²⁸ Tale numero è soggetto a variazione, attraverso trattato; l'ultimo aggiornamento risale al trattato di Lisbona ed è stato valido per l'8° legislatura (2014-19)

²⁹ Per approfondimenti vedere: E. Calossi, *Towards European Electoral Party Systems*, IAI, 2015.

sentimenti e risentimenti nazionali, anche se spesso gli europarlamentari tendono più a rispondere alle proprie esigenze nazionali e ai propri partiti di riferimento su base locale, essendo comunque questi ultimi due i veicoli che gli permettono di essere eletti. Il presidente³⁰, eletto all'interno dello stesso Parlamento, rappresenta quest'ultimo nei confronti delle altre istituzioni dell'UE e del mondo esterno e dà l'approvazione finale al bilancio dell'UE.

Di seguito verrà presentata una tabella, in cui saranno presenti i vari Stati membri, il numero di abitanti, il numero di deputati e il rapporto fra quest'ultimi due. Da tale schema si evince che tutti gli stati facenti parte dell'unione europea sono largamente presenti, con qualche vizio di distribuzione come nel caso di Malta ed Estonia. Anche se, il fatto che il numero di abitanti per europarlamentare sia molto alto per alcuni Stati, ad esempio la Germania con 855000 cittadini circa per europarlamentare, invece in altri molto basso, come Malta con 68000 abitanti circa per parlamentare, viene considerata una ingiustizia dai popoli più numerosi. Anche se è proprio questo che permette agli Stati minori di avere rappresentanza all'interno di tale istituzione.

Stati Europei	Popolazione	Eurodeputati	Cittadini per eurodeputato	% presenza in Parlamento
ESTONIA	1.340.263	6	223.377,17	0,8%
CIPRO	871.036	6	145.172,67	0,8%
LUSSEMBURGO	486.184	6	81.030,67	0,8%
MALTA	408.712	6	68.118,67	0,8%
LETTONIA	2.249.362	8	281.170,25	1,1%
SLOVENIA	2.020.125	8	252.515,63	1,1%
IRLANDA	4.515.450	11	410.495,45	1,5%
CROAZIA	4.416.166	11	401.469,64	1,5%
LITUANIA	3.286.547	11	298.777,00	1,5%
DANIMARCA	5.470.293	13	420.791,77	1,7%
SLOVACCHIA	5.405.743	13	415.826,38	1,7%

³⁰ L'attuale presidente è Antonio Tajani, eurodeputato appartenente al Partito Popolare Europeo (PPE); a proposito del ruolo del presidente si consiglia la lettura di: O. Costa, *The President of the European Parliament*, in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Jovene, 2013, pp. 143-161; L. Gianniti, N. Lupo, *The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy*, in "the Hague Journal of Diplomacy", vol.11, issue 2-3, pp. 144-160, 2016.

FINLANDIA	5.325.587	13	409.660,54	1,7%
BULGARIA	7.544.581	16	471.536,31	2,1%
AUSTRIA	8.363.882	18	464.660,11	2,4%
SVEZIA	9.249.249	20	462.462,45	2,7%
BELGIO	10.646.804	21	506.990,67	2,8%
REPUBBLICA CECA	10.368.946	21	493.759,33	2,8%
GRECIA	11.161.335	21	531.492,14	2,8%
UNGHERIA	9.992.662	21	475.841,05	2,8%
PORTOGALLO	10.707.130	21	509.863,33	2,8%
PAESI BASSI	16.592.232	26	638.162,77	3,5%
ROMANIA	21.274.730	32	664.835,31	4,3%
POLONIA	38.073.745	51	746.544,02	6,8%
SPAGNA	46.610.455	54	863.156,57	7,2%
ITALIA	60.679.836	73	831.230,63	9,7%
REGNO UNITO	61.565.422	73	843.361,95	9,7%
FRANCIA	62.342.668	74	842.468,49	9,9%
GERMANIA	82.166.671	96	855.902,82	12,8%
tot	503.135.816	750		

3.2 Il Consiglio dell'Unione Europea

Il Consiglio dell'EU è un organo decisionale essenziale dell'UE.

Esso legifera di concerto con il Parlamento europeo, mediante la procedura legislativa ordinaria, nota anche come procedura di codecisione. In tali casi, il Consiglio attua leggi sulla base delle proposte presentate dalla Commissione europea. Esso è un organo a composizione variabile, i cui componenti variano in base alle diverse tematiche trattate; inoltre tale istituzione è priva di una sede plenaria.

Il Consiglio è responsabile del coordinamento delle politiche degli Stati membri in ambiti specifici. Si occupa delle politiche economiche e di bilancio; si occupa inoltre degli aspetti giuridici e pratici riguardanti l'euro, i mercati finanziari e i movimenti di capitali. È responsabile per l'istruzione, la cultura, la gioventù e lo sport, adottando i quadri politici ed i piani di lavoro in tali settori, che stabiliscono le priorità per la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione. Il Consiglio forma orientamenti e

raccomandazioni annuali destinati agli Stati membri, a seguito delle considerazioni del Consiglio europeo sulla situazione occupazionale nell'UE.

Il Consiglio definisce e attua la politica estera e di sicurezza dell'UE in base agli indirizzi posti dal Consiglio europeo. Tale area di interesse comprende anche l'aiuto umanitario fornito dall'UE, la difesa e il commercio. Di concerto con l'Alto Rappresentante dell'Unione, il Consiglio assicura la coesione, la congruenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione.

Il Consiglio dà mandato alla Commissione per negoziare a nome dell'UE accordi con paesi terzi e organizzazioni internazionali. Al termine dei negoziati, il Consiglio decide in merito alla firma e alla ratifica dell'accordo. Al Consiglio spetta inoltre la decisione finale relativa alla conclusione dell'accordo, dopo l'approvazione del PE e la ratifica di tutti gli Stati membri. Come è stato già detto, il Consiglio adotta il bilancio dell'UE insieme al Parlamento europeo.³¹

3.3 Il Consiglio Europeo

Il Consiglio europeo stabilisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE e solo in casi eccezionali emana atti con effetto giuridico per l'Unione. Non è un organo legislatore dell'UE e pertanto si occupa solo di stabilire l'agenda politica dell'Unione, generalmente adottando nelle sue riunioni "conclusioni" che individuano le questioni problematiche e le misure da intraprendere.³² Le competenze abbracciano vari temi: aspetti istituzionali, politica estera e sicurezza comune, 'governance economica' e quadro finanziario quadriennale e, infine, cooperazione di polizia e giudiziaria a livello penale.³³

³¹ Per una maggiore comprensione vedere: <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/>; P. Mengozzi, *Istituzioni di Diritto Comunitario e dell'Unione Europea*, CEDAM, 2006.

³² Per approfondimenti: <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>

³³ Per maggiori informazioni vedere: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.6.html

Tale istituzione è uscita molto potenziata dal trattato di Lisbona. Dal 2009, infatti, fornisce non solo orientamenti e priorità di politiche generali, come previsto dall'art. 15 TUE, ma sta esercitando una vera e propria funzione di indirizzo politico.³⁴ Infatti tale trattato ha spostato in maniera netta gli equilibri fra le varie istituzioni europee, rafforzando il Consiglio attraverso l'istituzione di una Presidenza fissa³⁵, con una durata del mandato di due anni e mezzo³⁶ e con l'elevazione di tale organo al grado di istituzione europea, entrando a far parte del “quadro istituzionale unico” (art. 13 TUE). Inoltre, “Il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione hanno concordato di condividere la sezione II del bilancio dell'UE (articolo 43, lettera b del regolamento finanziario), ragione per la quale il bilancio generale ha solo dieci sezioni e non undici, sebbene il Consiglio europeo e il Consiglio rimangano due istituzioni distinte.”³⁷

Ultimamente, il CE sta adottando un “agenda strategica”, per delineare la strada da percorrere sui principali argomenti da parte delle varie istituzioni dell'Unione. Fanno parte del Consiglio Europeo i capi di Stato dei 28 Stati membri, i presidenti del Consiglio e della Commissione, e quando si discute di temi di politica estera l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza Comune. Usualmente, il Consiglio si esprime per consenso; ma in alcuni casi, stabiliti espressamente dal TFUE, si deve esprimere attraverso maggioranza qualificata o unanimità. A tale votazioni non partecipano sia il presidente del Consiglio sia quello della Commissione. I vertici europei sono tenuti due volte a semestre, sono presieduti dal Presidente del consiglio, anticipati da un discorso del Presidente del Parlamento Europeo che riporta ai vari Capi di Stato le opinioni dell'organo da lui presieduto.³⁸

3.4 La Commissione Europea

³⁴Vedere: N. Lupo cit.

³⁵L'attuale Presidente è il polacco Donald Tusk.

³⁶D. Dinan, *Institutions and Governance: A New Treaty, a Newly Elected Parliament and a New Commission*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 48, 2010.

³⁷Vedere:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.6.html

³⁸Per maggiori approfondimenti vedere: <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>; C.R. Carchidi, *Il Consiglio Europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Giuffrè, 2007.

La Commissione europea³⁹ è l'organo esecutivo dell'Unione Europea, al quale compete redigere le proposte di nuovi atti legislativi europei. Inoltre, attua e dà vita alle decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Ue. La Commissione è l'unica istituzione dell'UE a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio disposizioni di legge da adottare a tutela degli interessi dell'UE e dei suoi cittadini su questioni che possono essere gestite in modo più efficace a livello sovranazionale; inoltre, si avvale, per gli aspetti tecnici, di esperti e dell'opinione pubblica.

Essa gestisce le politiche e assegna i finanziamenti dell'UE; stabilisce le priorità di spesa, unitamente al Consiglio e al Parlamento; redige i bilanci annuali da sottoporre all'approvazione del Parlamento e del Consiglio; supervisiona sull'utilizzo dei fondi, sotto l'attenta sorveglianza Corti dei Conti.

La Commissione funge da garante nell'applicazione del diritto dell'UE in tutti gli Stati membri. Essa negozia accordi internazionali per l'UE e rappresenta presso gli organismi internazionali tutti i paesi ad essa appartenente, in particolare nei settori della politica commerciale e degli aiuti umanitari.

La guida politica è esercitata da un gruppo di 28 commissari (uno per ciascun paese dell'UE) sotto la direzione del presidente della Commissione⁴⁰, il quale viene candidato dal Consiglio Europeo e confermato dal Parlamento. A proposito di ciò, è possibile notare come all'interno dell'Art.17, par 7, TUE si parli scorrettamente di "elezione" del Presidente da parte del Parlamento Europeo⁴¹.

Il collegio dei commissari è costituito dal presidente della Commissione, dai

³⁹ Per meglio comprendere il nuovo ruolo della Commissione: R. Cisotta, *What Role For the European Commission in the New Governance of the Economic Monetary Union?*, IAI, 2013.

⁴⁰ L'attuale presidente è Jean-Claude Juncker, espressione del Partito Popolare Europeo. Il suo mandato scadrà il 31 ottobre 2019. Per maggior informazioni sull'elezione del Presidente della Commissione: G. Bonvicini, G.L. Tosato, R. Matarazzo, *I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione*, in G. Bonvicini (a cura di), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament, A study and a call*, IAI, 2009.

⁴¹ Per una forte critica alla terminologia utilizzata in tale articolo vedere: S. Fabbrini, *The Parliamentary Election of The Commission President: Constraints on The Parlamentarization of the European Union*, Luiss, April 10, 2014

suoi sette vicepresidenti, inclusi il primo vicepresidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e dai 20 commissari incaricati dei rispettivi portafogli, assegnatigli in precedenza dal presidente di tale collegio

Il candidato presidente sceglie i potenziali vicepresidenti e commissari sulla base dei suggerimenti dei paesi dell'UE. L'elenco dei candidati deve essere approvato dai leader nazionali nel Consiglio europeo.

Ogni candidato compare dinanzi al Parlamento europeo per illustrare la propria visione politica e rispondere alle domande. Il Parlamento procede quindi ad approvare o meno, mediante votazione, i candidati in quanto gruppo. Infine, questi ultimi vengono nominati dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata.

Il presidente funge da “direttore d’orchestra”, fornendo un indirizzo politico alla Commissione e decide e delinea assieme i commissari gli obiettivi strategici e il programma annuale di lavoro.

Le decisioni vengono prese su base collettiva. Tutti i commissari hanno lo stesso peso nel processo decisionale, senza avere poteri individuali salvo specifiche eccezioni; inoltre essi hanno eguali responsabilità per le decisioni adottate.

I vicepresidenti fanno le veci del presidente e dirigono i lavori nel loro ambito di competenza collaborando con i diversi commissari. Inoltre, vengono stabiliti dei progetti prioritari per snellire il processo decisionale e facilitare la coordinazione dei lavori collegiali.

I commissari collaborano con i vicepresidenti per presentare proposte al collegio. Ex lege, le decisioni sono adottate per consenso, ma possono anche aver luogo delle votazioni per maggioranza semplice.

La direzione generale competente (diretta da un direttore generale) si occupa della questione attraverso la stesura di progetti di proposte legislative.

Queste vengono poi presentate ai commissari affinché ne discutano nella loro riunione settimanale. Se le reputano adatte divengono ufficiali e, per la

fase successiva del processo legislativo europeo, verranno trasmesse al Consiglio e al Parlamento⁴².

3.5 La Banca Centrale Europea

La Banca centrale europea (BCE) gestisce l'euro e definisce e attua, di concerto con le singole banche nazionali all'interno del Sistema Europeo Banche Centrali (SEBC), la politica monetaria all'interno dell'UE. Il suo compito principale è mantenere la stabilità dei prezzi, favorendo in tal modo la crescita e l'occupazione. A differenza della Federal Reserve che ha come obiettivo di lungo termini il raggiungimento della piena occupazione. Quest'importante differenza⁴³ ha permesso a tale istituzioni di essere più responsiva (oltre che dinamica) alla crisi, potendo per mandato anche attuare politiche di stabilizzazione

Dirige la cooperazione tra le banche centrali dell'eurozona e costituisce quello che viene chiamato l'Euro-sistema.

Per portare avanti il proprio obiettivo, la BCE utilizza diversi strumenti. Stabilisce certi tassi d'interesse (tasso di rifinanziamento marginale, tasso sui depositi, etc.) con i quali concede prestiti e accetta moneta in deposito alle e dalle banche commerciali dell'eurozona, controllando pertanto l'offerta di moneta e l'inflazione. Mantiene sotto controllo le riserve di valuta estera dell'eurozona acquistando o vendendo valute per mantenere in equilibrio i tassi di cambio. Coordina il lavoro delle autorità nazionali, cercando di facilitare e rendere più efficiente il loro controllo sul buon funzionamento e la solidità delle istituzioni, dei mercati finanziari e del sistema bancario nel suo complesso; inoltre, si accerta che i sistemi di pagamento funzionino correttamente.

⁴²Per approfondimenti: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_it; D. Dinan, cit.

⁴³ Per approfondire il tema vedere: A. Banfi, F. Di Pasquali, *Le banche centrali negli anni della crisi. L'operatività della Banca Centrale Europea, della Banca d'Italia e della Federal Reserve*, Isede, 2014.

Il presidente della BCE rappresenta la banca nei confronti degli altri organismi europei ed internazionali.

Gli organi decisionali della BCE sono tre. Il Consiglio direttivo è il principale organo decisionale e comprende il Comitato esecutivo ed i governatori delle banche centrali nazionali dei paesi dell'eurozona. Esso valuta gli sviluppi economici e monetari, stabilisce la politica monetaria dell'eurozona e fissa i tassi di interesse applicabili ai prestiti erogati dalla BCE alle banche commerciali.

Il Comitato esecutivo è l'organo che gestisce gli affari correnti della BCE ed è composto dal presidente e il vicepresidente della BCE e da altri quattro membri nominati per un periodo di otto anni dai leader dei paesi dell'eurozona. Esso attua la politica monetaria, gestisce gli affari correnti, prepara le riunioni del Consiglio direttivo ed esercita i poteri che gli vengono delegati da quest'ultimo.

E, infine, il Consiglio generale che è fra i tre quello che ha, per importanza, compiti minori. Esso svolge perlopiù funzioni consultive e di coordinamento e comprende il presidente e il vicepresidente della BCE e i governatori delle banche centrali nazionali di tutti i paesi dell'UE. Esso, inoltre, concorre ai preparativi necessari per l'allargamento futuro dell'area dell'euro⁴⁴.

2.6 Il Fondo Monetario Internazionale

Il Fondo Monetario Internazionale è un ente costituito il 27 dicembre 1945 a seguito degli accordi di Bretton Woods, siglati da 29 Stati. Lo statuto definitivo venne ratificato nel maggio dell'anno successivo. I Governi

⁴⁴Per maggior informazioni vedere: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_it; F. Belli, V. Santoro, *La Banca centrale europea*, Giuffrè Editore, 2003; S. Antoniazzi, *La banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, G. Giappichelli Editore, 2013.

nazionali che oggi fanno parte del FMI e rappresentano i rispettivi Paesi sono 188. A seguito della seconda guerra mondiale molte Nazioni decisero di contrastare la vendita di prodotti stranieri con conseguente svalutazione delle rispettive valute e crollo degli scambi commerciali. Da tale dilemma la necessità di un nuovo accordo che portasse ad una migliore e più solida cooperazione internazionale in ambito economico e commerciale. Infatti, l'Accordo Istitutivo del Fondo Monetario Internazionale stabilisce come sommo scopo la promozione della cooperazione monetaria internazionale e la crescita del commercio internazionale. Inoltre, il FMI ha anche il compito di vigilare ed evitare il ripetersi di una guerra valutaria rendendo più fiduciosi gli Stati membri ponendo loro a disposizione le risorse economiche che il Fondo stesso gestisce. Le risorse (capitale sociale) del Fondo monetario internazionale sono messe a disposizione dai suoi membri, che pagano una quota sulla base del loro peso nell'economia globale.

Lo scopo fondamentale che è stato assegnato al FMI è quello di favorire una più civile convivenza economica e agevolare, quanto più possibile, la crescita delle economie dei mercati emergenti. Gli strumenti utilizzati sono la concessione di prestiti agli Stati membri e la ristrutturazione del debito estero dei paesi in via di sviluppo. A seguito di ciò, ai paesi debitori sono obbligati a sottoscrivere i cd "piani di aggiustamento strutturale", con cui si impegnano a intervenire sulle proprie politiche economiche. Di solito questi piani richiedono di svalutare la propria valuta, privatizzare le imprese a partecipazione statale, tagliare la spesa sociale, di liberalizzare alcuni settori, raggiungere il pareggio di bilancio (la cd austerità).

Il Consiglio dei Governatori, il Consiglio Esecutivo e il Direttore Operativo sono gli organi principali del Fondo Monetario Internazionale. Il primo si incontra una volta l'anno, è a composizione plenaria e la maggior parte delle sue funzioni le delega al Consiglio Esecutivo, che invece è in seduta permanente ed è composto da 24 membri, di questi, 5 sono fissi e appartengono agli Stati che detengono la quota maggiore del Fondo (USA, Germania, Francia, Regno Unito e Giappone), gli altri 19 sono invece eletti

dal Consiglio dei Governatori in base a raggruppamenti per nazione. Infine il Direttore Operativo⁴⁵ è il presidente del Consiglio Esecutivo dal quale viene eletto.

Sulla base delle quote si ripartisce il potere di voto. Ciò significa che il peso degli Stati Uniti e dei Paesi europei è preponderante rispetto a quello assegnato ai paesi considerati emergenti. Riguardo questo punto nel 2015 è entrata in vigore la cd riforma delle quote con cui i paesi avanzati devono cedere il 6,05 per cento delle loro quote, che vengono redistribuite dando maggiore peso a quelli che un tempo erano considerati paesi emergenti (Brasile, Cina, India e Russia). Nel frattempo, lo yuan (moneta cinese) entra ufficialmente nel paniere di valute di riferimento mondiali, al pari di dollaro, yen, euro e sterlina.⁴⁶

⁴⁵ L'attuale direttore operativo è Christine Lagarde.

⁴⁶ Per approfondimenti vedere: G. Adinolfi, *Poteri e interventi del fondo monetario internazionale*, CEDAM, 2012; V. Neri, *Fondo monetario internazionale (Fmi): cos'è, cosa fa, chi lo critica e perché*, su "Lifegate", 2016.

4. Le Carenze del Sistema Democratico Europeo e il Caso della “Troika”

In tale capitolo, si cercherà di comprendere il significato attuale di democrazie in Europa e, quindi, verranno analizzate due delle prime obiezioni che vengono poste al regime democratico europeo: la mancanza di un popolo e di un Stato. Se queste due condizioni fossero confermate non si potrebbe parlare di democrazia a livello europeo (sovranazionale) e, più in generale, a livello internazionale.

Dopo aver dato risposta a questa domanda, si passerà ad analizzare la terza obiezione che, stavolta, viene posta all'impianto democratico dell'Ue: la mancanza di 'accountability' e, vera e propria, rappresentanza politica.

4.1 È possibile parlare di ‘Demos’ Europeo?

L'Europa è un continente abitato da diversi popoli, appartenenti a diverse etnie, che parlano lingue differenti ed è proprio da questa constatazione che parte la nostra analisi. Di 'demos' esistono due definizioni: la prima si fonda su legami primordiali e fa parte della corrente del “nazionalismo etnico”; la seconda, invece, riguarda la condivisione di procedure, istituzioni e norme democratiche, e fa capo al “nazionalismo civico”.

Secondo la visione 'primordialista', un popolo si distingue da un altro per radici culturali ed etniche. Ad esempio, Warleigh⁴⁷ scrisse che la mancanza di un popolo europeo “è il problema principale che gli architetti della democratizzazione nell'Ue si trovano ad affrontare”. A sostegno di questa tesi ed in chiave maggiormente critica nei confronti della Ue, Dieter Grimm⁴⁸ disse che, senza 'demos' è inutile parlare di democrazia. Lo stesso Weiler⁴⁹, nonostante abbia affermato in tempi più recenti che il 'demos' non debba, per forza, essere spiegato in termini di razza, rafforza la posizione

⁴⁷Vedere: A. Warleigh, *Democracy in the European Union*, Sage, 2003.

⁴⁸Per approfondire il tema: D. Grimm, *Does Europe Need a Constitution?*, in «European Law Review», 1995, 1, 3, pp. 282-302.

⁴⁹Per approfondimenti cfr: J.H.H. Weiler, *Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe*, in «Aussenwirtschaft», 1991, 46, 3-4, pp. 411-443.

‘primordialista’, trattandola a più riprese nella sua opera. Infatti, la descrizione che quest’ultimo⁵⁰ dà di popolo, in un altro suo scritto, “European Democracy and its Critics”, si inserisce in questa griglia concettuale, richiamando allo stesso tempo approcci differenti come il comunitarismo, il quale non si fonda su credenze razziali come il nazionalismo etnico.

La nascita e lo sviluppo della democrazia è strettamente legati alla “polis” (città-stato) nella Grecia classica, ove il popolo era composto dagli abitanti maschi non schiavi, e lo stato-nazione dell’epoca moderna, divenuta l’entità principale per l’identificazione e le autorità politiche.

Secondo la visione ‘primordialista’, non può esistere un popolo legato da forti vincoli culturali ed etnici su base internazionale, e, quindi, di conseguenza l’impossibilità di trovare una democrazia oltre la semplice unità statale. A sostegno di ciò, Hans Morgenthau⁵¹ scrive che la politica internazionale è una politica tra più popoli che si esprimono attraverso istituzioni di politica interna. Continuando la trattazione, è importante citare Dahl⁵², il quale sosteneva che le organizzazioni internazionali non dovevano essere considerate istituzioni democratiche, ma piuttosto dovevano essere viste semplicemente come sistemi di scambio.

Tale visione è troppo spesso bollata come un’idea che rimanda ad un’epoca antiquata, in cui a vigere erano idee romantiche (che in qualche maniera tendevano al razzismo). Infatti, Bell⁵³ sostiene che le capacità esplicative di questo approccio vengo troppo spesso nascoste dal richiamo a essenze mistiche, e, così, “il nazionalismo richiama quasi irresistibilmente immagini

⁵⁰ Vedere: J.H.H. Weiler, *European Democracy and Its Critics: Five Uneasy Pieces*, in J.H.H. Weiler, J.F. Aubert, R. Bieber e F. Emmert (a cura di), *Democracy and Federalism in European Integration*, Verlag Stampfli+Cie AG, 1995, pp. 5-43.

⁵¹ Vedere: H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, 1954.

⁵² A tal proposito è opportuna la lettura di: R.A. Dahl, *Can International Organizations Be Democratic?*, in I. Shapiro e C. Hacker-Cordon (a cura di), *Democracy’s Edges*, Cambridge University Press, 1999; R.A. Dahl, *Is Post-National Democracy Possible?*, in S. Fabbrini (a cura di), *Nation, Federalism and Democracy*, Ed. Compositori, 2001, pp. 35-45.

⁵³ Tale tesi è contenuta in: D.A. Bell, *The Cult of the Nation in France: Inventing Nationalism, 1680-1800*, Harvard University Press, 2001.

di passati immemorabile di lignaggi antichi, di profondi legami tra un popolo e la sua terra”.

La distinzione tra nazionalismo etnico e civico si è diffusa grazie al lavoro di Hans Kohn⁵⁴. La corrente civica propone come motivi di riconoscimento in un certo ‘demos’, come è stato già sottolineato in precedenza le istituzioni, le procedure e le norme democratiche di una certa comunità. Quindi, ciò che assume una particolare rilevanza in tale visione non sono i legami etnici e culturali, bensì l’impegno condiviso per la soluzione di problemi comuni alla società e verso le istituzioni appartenenti alla stessa⁵⁵. A sostegno di ciò Cabrera⁵⁶ considera tali impegni condivisi un elemento necessario allo sviluppo di una “democrazia trans-statale”.

Nel corso della storia si è provato a confinare le due correnti di pensiero, a seconda delle diverse impostazioni culturali, in differenti parti del mondo; a proposito di ciò, risulta interessante, anche se limitativa, l’intuizione di Roger Smith⁵⁷, per cui Giappone e Germania rappresentavano tipici esempi di nazionalismo etnico, mentre Usa e Francia fungevano da baluardi del nazionalismo civico. La limitatezza di tale intuizione deriva dal fatto che diventa quasi impossibile inquadrare una nazione in un singolo schema logico. Ad esempio, come nota Caporaso⁵⁸, “negli Stati uniti, dove il patriottismo costituzionale è profondamente radicato, le pressioni sociali e politiche a conformarsi all’<American way of Life> sono molto forti e non raramente violente”. Ciò accade perché in una nazione in cui il multi-eticismo la fa da padrone, la competizione per chi vive da più tempo in quel

⁵⁴Per approfondire il contributo dell’autore vedere: H. Kohn, *The Idea of Nationalism, a Study in its Origins and Background*, Macmillan, 1944.

⁵⁵Tale idea è rintracciabile in: J. Lacroix, *For a European Constitutional Patriotism*, in «Political Studies», 2002, 50, 5, pp. 944-958; J. Habermas, *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, in R. Beiner (a cura di), *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, 1995, pp. 255-281.

⁵⁶Per maggiori approfondimenti; L. Cabrera, *Political Theory of Global Justice: A Cosmopolitan Case for the World State*, Routledge, 2004.

⁵⁷Vedere: R.M. Smith, *Stories of Peoplehood: The Politics and Morals of Political Membership*, Cambridge University Press, 2003.

⁵⁸ Vedere: J.A. Caporaso, *Si può parlare di democrazia per L’Ue*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, aprile 2004, n.1.

luogo diventa quasi scontata, trasformandosi spesso in episodi di razzismo violento.⁵⁹

I legami che mantengono unito un popolo possono abbracciare una ampia forchetta, da quelli etnici a quelli civici. Infatti, è possibile che in futuro i cittadini europei si possano sentire legati ad una “polis” sovranazionale, e dividerne le istituzioni e i principi costituzionali. Infatti, il fatto che il Trattato dell’Unione europea, il Trattato di Amsterdam, quello di Nizza e, infine, quello di Lisbona fissano i diritti minimi che i cittadini degli stati membri debbano possedere, costituisce un evento cardine per lo sviluppo di questa profezia. Oltre che per tali diritti esistono altri motivi di coesione a livello europeo, ad esempio l’Europa può rappresentare il baluardo della cristianità contro l’avanzamento dell’Islam; o come ha notato Hoffmann⁶⁰, “la tutela delle diversità culturali contro la globalizzazione e l’universalismo pernicioso”.

Come è dimostrato all’interno del lavoro di Bruter⁶¹, il nazionalismo europeo è composto da due parti, una civica e una etnico/culturale ed entrambe si originano dalle stesse fonti (informazioni, eventi e simboli). Per cui una maggiore esposizione a questi elementi porta ad una maggiore identità civica e culturale.

Una volta introdotto le due differenti correnti di pensiero, è facile intendere che il concetto di ‘demos’ è troppo suscettibile a differenti interpretazioni, rendendolo sostanzialmente inutilizzabile come critica alla democrazia a livello europeo.

L’autore di questo articolo condivide ciò le nozioni fino ad adesso trattate, ma sente l’esigenza di introdurre una variabile fondamentale allo sviluppo di tale concetto: l’inquadramento storico delle differenti definizioni. Per

⁵⁹ Per maggiori informazioni sul tema, si consiglia la lettura di: C. Collins, F. Yeskel, *Economic Apartheid in America: A Primer on Economic Inequality and Insecurity*, The New Press, 2005.

⁶⁰ Vedere: S. Hoffmann, *Fragments Floating in the Here and Now*, in «Daedalus», 1979, 108, 1, pp. 1-26.

⁶¹ Il lavoro in questione: M. Bruter, *Winning Hearts and Minds for Europe: The Impact of News and Symbols on Civic and Cultural European Identity*, in «Comparative Political Studies», 2003, 36, 10, pp. 1148-1179.

l'autore, il nazionalismo etnico, e quindi l'appartenenza ad una comunità attraverso legami etnici e culturali, raggiunge la sua massima espressione in momenti di straordinaria amministrazioni (guerre e crisi economico/finanziarie) e, invece, considera il nazionalismo civico, e quindi l'adesione ad una comunità attraverso un impegno condiviso verso un'istituzione democratica e dei problemi collettivi, una corrente di pensiero che riesce a svilupparsi in contesti di ordinaria amministrazione. Questo perché il malessere delle persone tende ad incarnarsi, a giusta o non giusta ragione, in un nemico comune, la cui natura spesso nasconde motivazione razziali. Un tipico esempio, è rappresentato dall'Italia, che nel corso dell'ultimo decennio ha vissuto e sta vivendo due crisi; una economica/finanziaria, proveniente, come è noto ai molti, dalla bolla speculativa dei mutui sub-prime (2008)⁶² e dall'elevato debito sovrano (2011)⁶³ che lo Stato-Italia, in tutte le sue estensioni, ha accumulato; l'altra, invece, di carattere sociale, per cui da circa tre anni le coste italiane sono invase da rifugiati politici e migranti economici. La commistura di questi eventi ha portato i cittadini italiani a provare un senso di ripulso nei confronti dei nemici comuni, che in questo caso hanno assunto particolari connotazioni: l'invasore europeo (gli Eurocrati di Bruxelles) e l'invasore africano (i rifugiati politici e i migranti economici).

4.2 È possibile presentare l'Ue come uno Stato?

La seconda obiezione alla democrazia europea, si poggia sull'affermazione secondo cui l'Ue non costituisce uno stato e solo un ente di questo tipo può garantire le condizioni minime per lo sviluppo di una democrazia. Tali condizioni minime sono l'esistenza di diritti certi, la possibilità di governare secondo procedure democratiche, differenti visioni su come gestire il sistema

⁶² Per approfondire cfr: N. Linciano, La crisi dei mutui 'sub-prime' problemi di trasparenza e opzioni di intervento per le autorità di vigilanza, su "Quaderni di Finanza", Consob, No. 62, settembre 2008.

⁶³ Si consiglia lettura dell'opera del governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, *La crisi dei debiti sovrani il processo di integrazione europea*, durante il seminario: Il federalismo in Europa e nel mondo, all'Istituto di Studi Federalisti di "Altiero Spinelli".

politico e partitico e la presenza di un' autorità legittimata (il cui potere deriva dal popolo).

L'Ue, e ancor di più la Cee, è vista più come una confederazione di stati o meglio, come scritto da Caporaso⁶⁴, “un'organizzazione atipica internazionale che opera in un contesto di alti livelli di interdipendenza”. Tale organizzazione non costituisce nemmeno uno stato weberiano (organizzazione burocratica che possiede il monopolio sull'uso della violenza) o una burocrazia centralizzata. Quest'ultima visione è dovuta più ad una ristrettezza delle risorse (il budget dell'Ue non può superare l'1,3% del PIL degli stati membri⁶⁵) e di conseguenza alla scarsa possibilità di occuparsi di politiche sociali e distributive. Infatti, come sottolineato da Majone⁶⁶, nei settori sopracitati l'Ue si limita quasi esclusivamente al coordinamento delle esternalità sociali.

Sempre a proposito di ciò Caporaso⁶⁷ e Majone⁶⁸ suggeriscono che la Ue potrebbe esser considerata al massimo come uno stato regolativo internazionale. Però se così fosse, come scritto da Caporaso⁶⁹ e Moravcsik⁷⁰, bisognerebbe aspettarsi una più chiara divisione del lavoro su diversi temi fra gli stati membri (a cui spetterebbe la politica estera e difesa, la politica sociale, distributiva e fiscale) e le differenti istituzioni che fanno capo all'Ue (politica di regolamentazione).

È possibile, però, far rientrare l'Ue in una più semplice definizione di stato. La definizione in questione è, come scritto da Caporaso⁷¹, quella di un stato visto come un sistema in cui è presente un' autorità pubblica legittimata a fare leggi e a pretenderne il rispetto. Per autorità si intende il potere di

⁶⁴ Vedi J. Caporaso, 2004, cit.

⁶⁵ Per maggiori informazioni vedere: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.3.html

⁶⁶ Vedere: G. Majone, *The European Community between Social Policy and Social Regulation*, in «Journal of Common Market Studies», 1993, 31, 2, pp. 153-170.

⁶⁷ Per approfondimenti cfr: J.A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory, or Post-Modern?*, in «Journal of Common Market Studies», 1996, 34, 1, pp. 29-52.

⁶⁸ G. Majone, cit.

⁶⁹ J.A. Caporaso, 1996, cit.

⁷⁰ A. Moravcsik, *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», 2002, 40, 4, pp. 603-624

⁷¹ J.A. Caporaso, 2004, cit.

richiedere l'obbedienza ad un comando. Si è in presenza di un'autorità legittima quando i suoi comandi (leggi) non sono difforni rispetto alle norme sociali della comunità che risponde a tale potere. È possibile, così, vedere la centralizzazione, il monopolio della violenza e la capacità di prelievo fiscale come elementi importanti, ma non fondanti di uno stato.

Tornando al caso pratico, è facilmente dimostrabile che l'Ue rientra a pieno diritto in questa definizione di stato, poiché emana leggi, la cui applicazione nei vari stati membri è di carattere vincolante (generalmente tale leggi costituiscono fonte primaria di grado superiore rispetto alle leggi statali e, talvolta, anche delle varie Costituzioni). Se, inoltre, le differenti interpretazioni, riguardo l'adozione di una legge comunitarie, confliggono, è possibile risolvere la disputa presso la Corte di Giustizia Europea. Nel caso l'opposizione alla loro adozione persiste, l'Ue ha la possibilità di sanzionare i Stati membri interessati.

Dalla lettura di questo paragrafo è chiaro che l'obbiezione, dell'impossibilità di considerare l'Ue uno stato e, quindi, di poter considerare la democrazia un regime applicabile su scala sovranazionale ed internazionale, non trova un supporto univoco dalla dottrina e, di conseguenza, a parere dell'autore, deve essere rigettata.

4.3 Il cd 'deficit democratico'

Nel suddetto paragrafo, verrà affrontata e analizzata la terza obbiezione, posta, stavolta, alla struttura democratica e, dunque, al modo in cui la democrazia è stata costruita nel caso specifico. Tale obbiezione riguarda il fatto che nelle istituzioni europee vi è carenza di 'accountability' e rappresentanza politica.

È stato già detto che la mancanza di un popolo e di uno stato sono obbiezioni valide a seconda dell'interpretazione che si da e che, quindi, non possono costituire una reale ed univoca obbiezione all'esistenza di una democrazia a livello europeo. La domanda che bisogna porsi per iniziare l'analisi è: se gli europei non hanno forti legami etnici, da dove possono provenire i supporti culturali per la reale presenza di una democrazia? La risposta più logica che

si può dare, è l'identità civica. Tale variabile in parte esiste già e si basa sulla coesione sociale. Infatti, certe tematiche, come il terrorismo di stampo islamico⁷², unisce i diversi popoli verso un obiettivo comune, quello di sradicare questa malattia. Inoltre, tale identità civica può esser riscontrata nella coscienza che problematiche del tipo citato sopra, o anche altre legate al capitalismo democratico, come la globalizzazione⁷³ ed il conseguente “dumping sociale”⁷⁴, hanno una dimensione internazionale e che solo un'organizzazione che agisce a tale livello può affrontarle. In un certo modo è possibile dire che tale identità civica derivi dal progetto di integrazione europeo, costituendo una vera e propria variabile endogena e quindi inaspettata di questo piano politico. Tale concetto prende piede, da una ben più conosciuta teoria, quella del ‘endogenous optimum currency area’⁷⁵, per cui i requisiti ottimali di una certa area sono effetto della creazione di quest'ultima.

Per meglio valutare lo stato di salute di un regime democratico, è possibile utilizzare diversi indicatori, tra cui quelli strutturali (ad esempio, il grado di sviluppo della divisione dei poteri), quelli comportamentali (come la partecipazione alla vita politica e nello specifico alle competizioni elettorali) e di tipo culturale (un tipico esempio è il grado di apertura verso minoranze etniche e sociali). In tale sede verrà prettamente utilizzato un altro indicatore: quello dell'‘accountability’ (o rendiconto) del governo. I modi per promuovere tale elemento sono: un efficace struttura di rappresentazione, un'attiva partecipazione alla vita politica, un sistema di partiti che competono tra loro e il non accentramento del potere. Nel caso una di queste

⁷² Per approfondire il tema cfr: A. Plebani, *Jihad e terrorismo. Da Al-Qa'ida all'Isis: storia di un nemico che cambia*, Mondadori, 2016.

⁷³ Del tema si consiglia la lettura di: Z. Bauman, *Globalization: The Human Consequences*, Columbia University Press, 1998; J. Osterhammel, N.P. Petersson, *Globalization: a Short History*, Princeton University Press, 2005; J. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Company, 2002; J. Stiglitz, *Making Globalization Work*, W.W. Norton & Company, 2006.

⁷⁴ A tal proposito leggere: R. Pessi, *Dumping sociale e diritto del lavoro*, in “Rivista del Diritto della sicurezza sociale”, dicembre 2011.

⁷⁵ Per approfondimenti vedere: J.A. Frankel, A.K. Rose, *the endogeneity of the optimum currency area criteria*, in “The Economic Journal”, Vol. 108, No. 449, luglio 1998.

variabili non sia ben sviluppata, è possibile che il governo acquisisca troppo potere e non risponda più ai cittadini, perdendo così la propria connotazione democratica.

L'istituzione più adatta a salvaguardare la rappresentanza politica e il rendiconto del governo è il parlamento. Peraltro, tale istituzione costituisce il cuore della maggior parte degli stati europei, essendo quest'ultimi perlopiù caratterizzati da repubbliche parlamentari. Tale sistema politico funziona attraverso una catena di deleghe che inizia con la scelta del popolo dei propri rappresentanti in parlamento, che da mandato al governo, il quale dirige la pubblica amministrazione. Le problematiche che sorgono in questo sistema politico sono rintracciabili nella non compatibilità degli interessi fra delegato e delegante". Tale problematica si inserisce nella più ampia e, già ampiamente trattata, dottrina del Principale/Agente⁷⁶. Per descrivere questi problemi ha avuto successo la formula del "deficit democratico". Tale formula è stata sapientemente utilizzata dal Parlamento Europeo, sin dalla sua prima elezione diretta, avvenuta nel 1979, al fine di chiedere e di rimbalzo acquisire una costante estensione dei suoi poteri. Tuttavia tali problematiche non hanno ancora trovato soluzione.

Si è notato che in Europa non vi è carenza di democrazia, essendo tale continente uno di quelli in cui tale regime politico ha raggiunto i suoi più alti livelli, bensì si è in presenza di una cd "disconnessione democratica"⁷⁷ tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo a livello nazionale. Tale

⁷⁶ "We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principals) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal" in M.C.Jensen, W.H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in "The Journal Of Financial Economics", 1976. "Agency costs include the costs of structuring, monitoring, and bonding a set of contracts among agents with conflicting interests, plus the residual loss incurred because the cost of full enforcement of contracts exceeds the benefits" in E.F. Fama, M.C. Jensen, *Agency Problems and Residual Claims*, u in "Journal of Law & Economics", Vol. 26, giugno 1983. "We define agency costs as the sum of: 1. the monitoring expenditures by the principal; 2. the bonding expenditures by the agent; 3. the residual loss" sempre in M.C. Jensen, W.H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in "The Journal Of Financial Economics", 1976.

⁷⁷ Per maggiori informazioni vedere: P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 234 s.

disconnessione ha effetti su entrambi i livelli, da una parte porta l'Ue ad essere accusata di essere "tecnocratica e politicamente irresponsabile"⁷⁸, e dall'altra permette a forze, considerate "populiste", di avanzare in ambito nazionale (vedi M5s in Italia e Podemos in Spagna). Va aggiunto che queste problematiche si sono aggravate con il sopraggiungere della crisi economico-finanziaria e con l'austerità, posta come elemento di soluzione a tale situazione. Infatti, il fatto che tale politica è stata proposta da istituzioni appartenenti all'Ue, come ha notato Lupo, "ha determinato la fine del mito della legittimazione in base all'output dell'Unione europea, spesso invocata a compensazione del peculiare funzionamento delle normali dinamiche democratiche a livello sovranazionale e giustamente considerata come una sorta di 'panem et circense' con cui i governanti di oggi, al pari di quelli dell'antica Roma, si conquistavano il consenso della popolazione"⁷⁹. Ed ora più che mai che si avverte la necessità di rafforzare la legittimazione democratica dell'Ue attraverso le risorse del circuito di rappresentanza parlamentare su entrambi i livelli nazionale ed europeo (essendo il problema del "deficit democratico" condiviso da Stati membri e Ue).

Un altro problema del corretto funzionamento della democrazia a livello europeo è il fatto che la rappresentanza politica dell'Ue si fonda su due canali: da una parte il Parlamento europeo e dall'altra i rispettivi parlamenti nazionali. Infatti, basta che uno degli stati membri faccia ostruzionismo per mettere in stallo l'intero sistema. Un tipico esempio è quello dell'esito referendario negativo del 2005, in Francia e nei Paesi Bassi, riguardante l'introduzione e la ratifica del Trattato-Costituzione, nonostante l'iniziale sottoscrizione dei rispettivi governi. Detto ciò, è chiaro che la democrazia europea per funzionare necessita di una stretta e convinta collaborazione fra il Parlamento Europeo e i singoli Parlamenti nazionali. Inoltre, i due circuiti democratici devono fungere da controllori di un esecutivo europeo dal

⁷⁸ Ved. N. Lupo. Cit.

⁷⁹ Ved. N. Lupo Cit.; per approfondire il tema si consiglia la lettura di: J.H.H. Weiler, Europe in Crisis. On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law', in "*Singapore Journal of Legal Studies*", 2012, pp. 248-268.

carattere molto frammentato ed è proprio tale carattere frammentato ad indebolire le tradizionali forme di controllo parlamentare e di conseguenza a far emergere il problema della mancanza di ‘accountability’ del governo. Infatti, come è possibile notare da ciò che è stato scritto nel capitolo secondo, il potere esecutivo appartiene per legge alla Commissione Europea, ma nella realtà dei fatti è suddiviso fra quest’ultima istituzione, il Consiglio Europeo, il Consiglio dell’Unione Europea e le Agenzie⁸⁰. Altro motivo di accrescimento del potere dell’esecutivo, oltre al fatto che, a causa della crisi economica, le dinamiche intergovernative sono cresciute a dismisura, è il nuovo ruolo acquisito da parte del Consiglio Europeo (ved. Cap. 2 par. 3), a seguito dell’introduzione del Trattato di Lisbona. Tale accrescimento di poteri necessiterebbe di un eguale aumento in seno al Parlamento Europeo per mantenere intatti i principi che reggono una democrazia rappresentativa; però ciò non è avvenuto, poiché risulta difficile per quest’ultima istituzione esercitare i normali poteri di controllo senza avere la possibilità di eleggere o rimuovere il Consiglio europeo come avviene nel caso della Commissione (come già detto nel secondo capitolo, gli unici rapporti intrattenuti fra Consiglio e Parlamento europeo, sono la relazione inviata dal Presidente del Consiglio al Parlamento a termine di ogni riunione e la partecipazione del Presidente di quest’ultimo ad ogni incontro del Consiglio). A proposito di ciò, come scritto da Lupo⁸¹, essendo il Consiglio Europeo, un’istituzione composta da capi di stato, dovrebbe essere il secondo circuito di rappresentanza a dover fungere da contrappeso nei confronti di un Consiglio Europeo dal volto nuovo e dai poteri fortemente incrementati⁸². E, infatti, nel corso degli ultimi anni i Parlamenti nazionali hanno potenziato, in modi differenti e assai variegati, i strumenti di controllo e di indirizzo nei confronti

⁸⁰ Per maggior approfondimenti vedere: J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

⁸¹ N. Lupo, cit.

⁸² Per maggiori approfondimenti vedere: W. Wessels, O. Rozenberg (eds), ‘Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits’, Brussels, European Parliament-Directorate General for Internal Policies-Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, January 2013, available at: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90910>, 2013;

di tale istituzione. Va detto però che tale controllo al più si può limitare alla verifica dell'effettiva tutela degli interessi nazionali da parte del rappresentante in seno al Consiglio Europeo, mancando così di un'azione comune di sorveglianza nei confronti di tale istituzione nel suo intero (controllare o meno se è stato garantito un interesse europeo, e non solamente della singola nazione). A seguito di tale difficoltà nel controllo di suddetta istituzione, si è deciso di dar a vita a nuove forme di cooperazione interparlamentare. A titolo esplicativo, è utile l'introduzione delle Conferenze interparlamentari permanenti⁸³, utilizzate da prima per temi legati alla difesa e alla politica estera, ampliato poi alla 'governance economica', le quali si prestano, almeno a livello teorico alla creazione e ad un futuro sviluppo di un "parlamentarismo multilivello <by committes>".⁸⁴ Altra difficoltà al corretto funzionamento del controllo parlamentare consiste nel fatto che l'integrazione europea si sta strutturando sempre di più come un processo "a geometria variabile". Infatti, è possibile notare come il Consiglio Europeo, per quanto riguarda temi concernenti l'Eurozona, è affiancato dall'Euro-summit (art.12 Fiscal Compact); oppure come il Consiglio dell'Unione Europea può modificare la sua composizione in base agli stati membri implicati; ad esempio per quanto riguarda l'Eurozona, il Consiglio è composto dai ministri finanziari dei 19 Stati membri che hanno aderito alla moneta unica o come durante le cooperazioni rafforzate (all'art. 330 par. 1 TFUE, tale strumento è descritto in tal modo: "tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto"). Non sembra, invece possibili rendere il Parlamento più compatibile a tale sviluppo delle istituzioni governative europee. Come notato da Lupo, "una limitazione del

⁸³ Impostate sul modello della COSAC (la Conferenza delle commissioni specializzate negli affari dell'Unione europea, operante dal 1989) e al "metodo Convenzione" adottato per l'elaborazione della carta dei diritti fondamentali prima e del trattato costituzionale poi. Per quest'ultimo paragone vedi: N. Lupo cit.

⁸⁴ A tal proposito, cfr. A. Manzella, 'La cooperazione interparlamentare nel «Trattato internazionale» europeo', su "astrid-online.it.", 2012

diritto di voto su certe questioni soltanto ad alcuni parlamentari europei, a seconda dello stato membro in cui sono eletti, o l'istituzione di collegi minori del Parlamento europeo dei quali siano componenti solo i parlamentari eletti in alcuni Stati membri finirebbero sia per alterare il funzionamento di una tipica assemblea parlamentare, sia per violare il principio, affermato dall'art. 14, par. 2, TUE, secondo cui ogni parlamentare europeo è chiamato a rappresentare i cittadini dell'Unione, e quindi, non solo quello dello Stato membro in cui è stato eletto".⁸⁵ Più adatte a tale variabilità sarebbero le forme di cooperazione interparlamentare; ma, fino ad adesso non è stata strutturata, come ipotizzato in dottrina, una Conferenza interparlamentare⁸⁶ a geometria variabile. Saranno, inoltre, i differenti Parlamenti nazionali a stabilire la dimensione della delegazione in tale Conferenza, mostrando così l'evidente difficoltà nel trovare un accordo a tal proposito.

A seguito delle elezioni europee del 2014, è riapparsa una propostaolutiva per il problema sopra affrontato. Tale proposta consiste nell'istituzione di una nuova Camera per l'Eurozona, composta da rappresentanti provenienti solo dagli Stati membri appartenenti alla suddetta area. Le proposte sono varie, da una camera parlamentare in cui i rappresentanti, per stato interessato, siano scelti fra i membri del Parlamento Europeo, o, come proposto da Joschka Fischer (Camera Europea), una nuova camera composta da membri dei Parlamenti nazionali. La seconda proposta si basa sull'idea che una funzionante sovranità parlamentare europea si debba fondare su di una strutturata e non indebolita sovranità parlamentare nazionale. Inoltre, è importante ribadire che tale "nuova camera europea debba all'inizio coinvolgere solo i paesi dell'Eurozona, che vogliono raggiungere una maggiore unione politica, fiscale e di budget (a tal proposito è interessante la recente proposta, nel "discorso annuale sullo stato dell'Unione", di Juncker di istituire un Ministro Europeo dell'Economia e delle Finanza, che cordini

⁸⁵ ved. N. Lupo, cit., p.9

⁸⁶ Cfr. A. Esposito, la cooperazione parlamentare: principi, strumenti e prospettive, A. Manzella, N. Lupo, Il sistema parlamentare euro- nazionale, Giappichelli Editore, 2014, p. 133-177

i stati membri in tali tematiche, ma non sia competente in materie di bilancio)⁸⁷ e in seguito accogliere tutti i paesi dell'Ue che accetteranno di intraprendere tale percorso"⁸⁸. Tale proposta, infine, si accompagna anche di effetti negativi: la riduzione del ruolo del Parlamento Europeo, potrebbe frenare l'integrazione europea, rendere ancora più frammentato il quadro istituzionale europeo e accentuare la già ampia distinzione tra Ue e Eurozona.

Un'altra ingerenza che è possibile notare a livello Europeo è l'influenza esercitata dall'istituzioni sovranazionali sui governi degli Stati membri. Tale influenza viene esercitata, perlopiù, attraverso azioni di "moral suation", poiché a tutte le parti interessati (governi ed istituzioni) conviene che tali interventi non abbiano ampia diffusione, essendo comunque considerati dall'opinione pubblica come forme di interferenza e di danneggiamento della sovranità nazionale. C'è da dire, però, che tali interferenze sono fisiologiche all'interdipendenza creatasi, a causa del modo in cui è strutturata la democrazia nell'Ue, vicendevolmente fra i singoli stati e membri e fra gli stessi e l'Ue⁸⁹. Così dicendo, risulta evidente che i governi di ogni Stato membro affrontino drastiche trasformazioni come conseguenza dell'appartenenza all'Ue e che, come notato in precedenza su quanto avvenuto in Francia e nei Paesi Bassi, l'intero funzionamento dell'Unione dipende dal buono stato (a livello economico e sociale) dei singoli Stati membri, giustificando in parte l'interesse dell'istituzione europea e, le conseguenti, interferenze. A proposito di ciò, Lupo nota che "nonostante le formali e spesso rituali dichiarazioni sul rispetto della volontà degli elettori o degli organi costituzionali di ciascuno Stato membro nel momento in cui in questo hanno luogo le elezioni politiche o si verifica una crisi di governo,

⁸⁷Per approfondire la tematica cfr.: B. Romano, *Juncker: basta unanimità sul fisco Ue. Si a ministro Finanze dell'euro. Sui migranti l'Italia ha salvato l'onore dell'Europa*", in "il Sole 24 Ore", settembre 2017; S. Fabbrini, *La «dottrina Juncker»: problemi veri ricette vecchie*, in "il Sole 24 Ore", settembre 2017.

⁸⁸T. Piketty, *'Riprendiamoci la terra di nessuno della moneta unica'*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2014.

⁸⁹A. Manzella, *Sui principi democratici nell'Unione europea. Lezioni*, Editoriale scientifica, 2013.

vi sia, in realtà, un forte interesse circa l'esito di tali elezioni, riguardo l'indirizzo e la composizione del governo e, ancor più, relativamente all'esistenza di assetti istituzionali in grado di garantire che le posizioni e gli impegni manifestati in sede europea da quel governo possano poi essere effettivamente essere rispettati nel prosieguo della sua azione"⁹⁰. Quindi risulta chiaro che il giudizio positivo delle istituzioni europee costituisce, in un certo senso, per i singoli governi un elemento necessario, o per meglio dire un banco di prova, per continuare nella propria azione governativa e la cui mancanza, porterebbe addirittura alla costituzione dei cd. "governi tecnici". Due tipici esempi di forti ingerenze delle istituzioni europee nella vita politica di una nazione sono quello legato alla Grecia e al caso della Troika (a cui è riservato successivamente un intero paragrafo) e quello rintracciabile in Italia, quando nel 2011, a seguito dell'inasprimento della crisi e delle precarie condizioni di stabilità economico e finanziaria del paese, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, su pressante richiesta delle istituzioni europee (in particolare fu la componente Francese e Tedesca a farne richiesta), chiese le dimissioni del IV Governo Berlusconi, rimettendo il mandato nelle mani del Prof. Mario Monti⁹¹. Su tali dimissioni si è quasi dal primo momento velata un'ombra di mistero, passando agli oneri della cronaca inizialmente come un atto dovuto e necessario e, in seguito, come un golpe architettato. A tal proposito sono interessanti le dichiarazioni dell'allora Segretario al Tesoro americano, Timothy Geithner⁹², e dell'allora Presidente della Commissione Europea, José Barroso⁹³. Da quel fatidico 12 novembre 2011 è stata opinione abbastanza diffusa che il IV Governo Berlusconi sia stato l'ultimo eletto democraticamente non nella forma, ma nella sostanza.

⁹⁰ Ved. N. Lupo cit. p. 11.

⁹¹ Per maggior informazioni si consiglia la lettura di: M. Scacchioli, *Da Berlusconi a Monti, la drammatica estate 2011 tra spread e rischi di bancarotta*, in "La Repubblica".

⁹² Le dichiarazioni sono contenute in: T.F. Geithner, *Stress Tests: Reflections on Financial Crises*, Crown Publishing Group, 2014 .

⁹³ Vedere: G.M. De Francesco, *Barroso svela i segreti del golpe Merkel-Obama*, in "Il Giornale", maggio 2014.

Nel recente periodo è stata avanzata una teoria, di chiaro stampo neoliberista, che in qualche modo giustificerebbe l'esistenza di "governi tecnici". Tale teoria, passata con il nome di "pilota automatico"⁹⁴, espone il fatto che a causa dei sempre più rigorosi vincoli finanziari posti dall'Ue, soprattutto dal 2011 con l'introduzione del semestre europeo e dal 2012 con il Trattato del Fiscal Compact, l'intero indirizzo politico consisterebbe in una variabile esogena al sistema, e che quindi l'esistenza di un governo politico sarebbe inutile, se non addirittura controproducente potendo, in qualche maniera, inquinare, attraverso qualsivoglia scelta politica, le predeterminate "policies". Un esempio a tale tesi, è il Belgio, che fra il 2010 e il 2012, è riuscito, in modo dignitoso, a navigare in acque tempestose senza la presenza di un governo politico⁹⁵.

Tale tesi, nonostante qualche riscontro empirico, pecca di univocità, poiché nonostante quel che è stato detto, non tutte le funzioni tipiche di un governo sono o possono essere predeterminate. Ad esempio, si sente la necessità della presenza di un governo politico per gestire le politiche redistributive e tutto ciò che ne consegue (politiche del welfare: Previdenza, Assistenza e Sanità). Si aggiunge, inoltre, il fatto che i governi degli stati membri sono parte integrante del potere esecutivo europeo e, di conseguenza, sarebbero stesso gli ultimi a determinare il cd "pilota automatico".

A chiusura di tal paragrafo, risulta chiaro il fatto che la terza obiezione citata abbia solide fondamenta. Infatti, è possibile affermare che la mancanza di rendiconto del governo europeo costituisce un ostacolo allo sviluppo di un sistema pienamente democratico su base sovranazionale.

⁹⁴«Dovete considerare che gran parte delle misure italiane di consolidamento dei conti continueranno a procedere con il pilota automatico». Dichiarazione rilasciata da Mario Draghi il 7 marzo 2013 durante una conferenza stampa all'Eurotower di Francoforte, cit. in B. Spinelli, *Il pilota automatico nei palazzi del potere*, in «La Repubblica», 13 marzo 2013. Per una ripresa del tema, cfr. F. Berardi Bifo, *Non si è ancora fatto sera*, in «Alfabeta 2», 29 giugno 2015 e Id., *La nonna di Schauble. Come il colonialismo finanziario ha distrutto il progetto europeo*, Ombre corte, 2015.

⁹⁵Si ricorda che il Belgio, come l'Italia, la Spagna e l'Irlanda è stato fortemente colpito dalla crisi del debito sovrano. Per un miglior comprensione del tema cfr. A. Mastromarino, *Belgio, il mulino*, Bologna, 2012, spec. p. 84 s.

4.4 Il caso della “Troika”⁹⁶

In tale paragrafo verrà presentato il caso della “Troika”, come esempio di ingerenza nella vita politica di una nazione e di mancanza di rendiconto da parte del potere esecutivo europeo. La parola “trojka” deriva dal russo e significa terzina; il suo ruolo principale è rappresentare i creditori ufficiali durante le trattative con i paesi debitori. Essa costituisce un “organismo di controllo non normato (e, quindi, ufficioso), nato nel 2008 per fronteggiare la crisi economico-finanziaria, che allora stava muovendo i suoi primi passi e soprattutto perché, a seguito di tale evento, furono istituiti diversi strumenti volti al sostegno finanziario di stati membri in crisi. Quindi questo organismo si riunisce, in genere, per far fronte a situazioni di straordinaria amministrazione, e, nello specifico, delinea i piani di salvataggio degli stati membri in crisi, fornendo assistenza finanziaria in cambio della promessa di applicazione di politiche di “austerità” (una sorta di “do ut des”) e continuando a seguirli nel processo di risanamento dei conti pubblici.

Al momento della sua creazione era composto, come è stato già detto, da BCE, Commissione Europea e FMI. Nel 2015, però, durante i negoziati con la Grecia, si aggiunse un altro membro: l’ESM⁹⁷ (European Stability Mechanism, detto anche fondo salva-stati). Nel tempo, tale organismo ha cambiato denominazione, passando agli oneri della cronaca, a volte come “ex-troika”, più spesso come “Brussels Group”⁹⁸.

Dal 2008 ad oggi, l’attenzione della Troika si è focalizzata sulla situazione greca, la cui economia, tralasciando qualche singolare sussulto, stenta a rilanciarsi, nonostante l’abnegazione dei suoi governi nel seguire i precetti imposti dall’organismo in analisi (dall’inizio della crisi il Pil ha perso circa 2800 ‘basis point’, passando dai circa 240 miliardi di euro del 2008 ai circa 175 del 2015)⁹⁹.

⁹⁶È consigliata la lettura di: J. Murphy, *Cos’è la Troika?*, su” abcdeuropa.com”, 27 gennaio 2015.

⁹⁷ Per conoscere tale ente ed il suo funzionamento cfr. F. Ninfolè, *Ecco cos’è e come funziona il fondo ESM*, su “milanofinanza.it”, luglio 2015.

⁹⁸ Tale denominazione è stata usata la prima volta dal Wallstreet Journal; vedi: *Grecia Troika addio: arriva il Brussels Group*, su “La Repubblica”, 11 marzo 2015.

⁹⁹ Dati presi su www.ec.europa.eu/eurostat.

Nel corso della sua esistenza la Troika ed il suo modo di agire hanno sollevato parecchie critiche. Le accuse che vengo mosse a tale organismo spaziano dal campo economico a quello puramente etico. Joseph Stiglitz¹⁰⁰, premio Nobel per l'economia, in un suo articolo scritto alle porte del referendum in Grecia (il cui esito è stato "no") per l'accettazione o meno del pacchetto di riforme per l'accesso ad un nuovo prestito da parte dei creditori, scrive che "The rising crescendo of bickering and acrimony within Europe might seem to outsiders to be the inevitable result of the bitter endgame playing out between Greece and its creditors. In fact, European leaders are finally beginning to reveal the true nature of the ongoing debt dispute, and the answer is not pleasant: it is about power and democracy much more than money and economics." (Il crescente conflitto in Europa potrebbe parere agli esterni come un inevitabile risultato dell'amaro gioco tra la Grecia ed i suoi creditori. Infatti, i leader europei stanno finalmente rilevando la vera natura di questa disputa, e la risposta non è piacevole: il gioco è sul potere e sulla democrazia più che sui soldi e sfera economica). Continuando nel suo articolo, oltre a criticare l'utilizzo dell'austerità come soluzione ad una crisi senza precedenti e a sottolineare il fatto che le richieste fatte dalla Troika non hanno come fine ultimo la ripresa della Grecia, ma la tutela dei creditori (infatti la maggior parte dei fondi destinati alla Grecia sono stati dirottati al pagamento dei debiti accumulati nei confronti di banche tedesche, francesi, etc.), muove le sue accuse contro la moneta unica, sottolineando che è impossibile la sopravvivenza di una Banca centrale, il cui unico mandato consiste nel controllo del tasso d'inflazione, e non anche nel mantenimento della piena occupazione come avviene per quanto riguarda la Federal Reserve (politiche di stabilità). A sostegno di tale tesi si pone anche un altro premio Nobel, l'economista Paul Krugman¹⁰¹, il quale, sempre, a ridosso dell'incontro referendario, oltre a suggerire ai Greci di votare "no" per

¹⁰⁰ Per la lettura integrale dell'articolo vedere: J.E. Stiglitz, *Europe's Attack on Greek Democracy*, su "Project Syndicate", 29 giugno 2015.

¹⁰¹ A tal proposito vedere: P. Krugman, *The Awesome Gratuitousness of the Greek Crisis*, in "The New York Times", 29 giugno 2015; P. Krugman, *Greece over the Brink*, in "The New York Times", 29 giugno 2015.

mantenere la propria indipendenza e resistere all'ingerenze di un gruppo di istituzioni che non tutela i loro interessi, sottolinea come le politiche di austerità in un tale contesto non costituiscono la scelta più idonea. Infatti, l'economista sottolinea come una crisi di medie dimensioni (nel 2007, il debito pubblico ammontava al 100% del Pil, mentre ad esempio quello del Giappone era quasi il doppio del Pil al tempo) sia stata trasformata in un vero e proprio disastro, la cui risoluzione sembra veramente molto distante (nel 2015 un debito di circa il 190% del Pil, sia per un aumento del primo sia per una forte riduzione del secondo). Tale repentino cambiamento è stato causato dal fatto che per un'economia in difficoltà, le politiche di austerità (aumento delle tasse e riduzione della spesa pubblica primaria) consistono in variabili pro-cicliche, a meno che a tale soluzione non sia affiancata una corrispettiva svalutazione della valuta (cosa non possibile essendo la Grecia vincolata alle scelte della BCE, il cui unico mandato è appunto il mantenimento di un sostenibile livello d'inflazione). A tal proposito, anche all'interno di tale organismo si sono create tensioni e scontri per meglio intendere quale fosse la miglior strada da intraprendere, che ne ha indebolito la posizione nei confronti della controparte. Nello specifico il FMI propone come soluzione della crisi greca non più le comuni politiche d'austerità, bensì una ristrutturazione del debito (prestiti a tassi del 1,5% da non ripagare fino al 2040), mentre le istituzioni europee, seguendo i dettami dello Stato leader Germania, le quali banche detengono una sostanziosa parte del debito Greco, si oppone a tale scelte, considerando la vita dell'austerità la scelta più adatta alla risoluzione della crisi greca.¹⁰²

Le critiche a tale organismo sono, addirittura, arrivate da un membro dell'establishment europeo, il Prof. Mario Monti¹⁰³, che in un intervento al Senato della Repubblica indicava la troika come un'eccessiva intrusione nella legittima sovranità degli stati. A proposito d'Italia, diverse testate

¹⁰² A proposito di ciò cfr: A.L. Somoza, *Il silenzio Tramonto della Troika*, su "HuffPost", 2 agosto 2016.

¹⁰³ Discorso tenuto nel senato della Repubblica in occasione del Consiglio Europeo del 19-20 marzo. Per il discorso integrale vedere: Resoconto Stenografico, 412^a seduta pubblica, 18 marzo 2015, Senato della Repubblica pp. 22-23.

giornalistiche hanno preso in considerazione l'idea, poi risultata non corretta, che in caso di fallimento della proposta referendaria del 4 dicembre 2016 (così come è avvenuto) la Troika sarebbe intervenuta per risanare i conti pubblici, causando timori e preoccupazioni all'interno della vita politica italiana.¹⁰⁴ Questo ci fa capire che, nell'opinione pubblica e anche negli ambienti tecnici, tale organismo viene più visto come un nemico e una minaccia che, come realmente dovrebbe essere interpretato, uno strumento d'ausilio.

A tal proposito a partire da fine 2013, è stata avviata una commissione di inchiesta sul funzionamento della cd "Troika" da parte del Parlamento Europeo, che si è conclusa a marzo 2014¹⁰⁵ con il ribadimento della necessità del passaggio delle funzioni di questo organismo ad un "Fondo Monetario Europeo". La volontà è quella di costruire un impianto normativo a sostegno dell'azione di tale organismo e di distinguere chiaramente le competenze delle singole istituzioni rispetto agli Stati membri. Una riforma di questo tipo permetterebbe di rinforzare il processo di controllo democratico e di riflettere la credibilità di tale organismo. Il tema del Fondo monetario Europeo è tornato recentemente ad essere dibattuto, assieme ad un nuovo concetto, quello del ministro delle finanze europeo nel discorso¹⁰⁶ sullo "stato dell'Unione" tenuto dal Presidente Juncker di fronte al Parlamento europeo. Come si può chiaramente desumere dalla lettura di tale paragrafo, la Troika ha costituito e costituisce tutto ora un importante vincolo, almeno come è oggi impostato, allo sviluppo di un regime realmente democratico poiché tale organismo, tramite azioni di moral suasion e richieste ufficiali, influenza in maniera drastica la vita economica, politica e sociale degli Stati membri interessati da crisi, nonostante non sia ispirato al principio inglese del "no-taxation without representation".

¹⁰⁴ Cfr. G. Timpone, *Troika Dopo Renzi: politici deboli in tutta Europa, tecnici scaldano i motori*; su "investireoggi.it", 06 settembre 2016.

¹⁰⁵ Per maggior informazioni cfr: L. Vendemiale, *Il Parlamento Europeo bocchia la Troika: "Ha aumentato povertà e disoccupazione"*, su "Il Fatto Quotidiano", 13 marzo 2014.

¹⁰⁶ Per ascoltare il discorso integrale: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_it.

5. Conclusioni

La risposta al quesito posto ad inizio elaborato, e cioè quello di cercare di capire se l'Ue funziona secondo principi democratici, trova facile soluzione nella lettura dei capitoli precedenti. L'Europa costituisce terreno fertile per lo sviluppo di un regime democratico, essendo, in fin dei conti, possibile concepire la popolazione europea come un unico popolo. Infatti, tutte le differenti etnie che si sono stanziare e sviluppate in Europa, provengo da uno stesso ceppo indoeuropeo (grossomodo germanico, latino, celtico e slavo) e condividono molti elementi della propria cultura (la religione cristiana, la derivazione sanscrita delle principali lingue europee). Il problema è, invece, riscontrabile all'interno della struttura democratica europea. Il troppo potere affidato all'esecutivo e i pochi di poteri di controllo posseduti dal potere legislativo, infatti, costituiscono un difetto dell'Ue, così come è stata designata. A tal proposito è interessante citare il premier inglese, Theresa May¹⁰⁷, che durante il primo viaggio istituzionale (in Germania) a seguito del suo insediamento a Downing Street ha voluto ribadire che la Gran Bretagna “esce dall'Ue, non dall'Europa”. Tale espressione può sembrar banale, ma contiene un principio fondamentale: quello della coesione dei popoli oltre i vincoli della burocrazia europea. In tale sede mi sembra opportuno proporre una soluzione alla complicata situazione europea ipotizzata dal Prof. Sergio Fabbrini¹⁰⁸, il quale prospetta un Europa federale con maggior spazio alle sovranità nazionali, sottolineando il fatto che siano state comprese le democrazie nazionali senza crearne una sovranazionale. A conclusione di tale capitolo, l'autore si prende l'onere e l'onore di affermare che il processo di integrazione europea costituisce un patrimonio da non dissipare. Proprio per questo motivo è necessario un rinnovo ed un cambiamento di queste dinamiche deviate che in ambito Europeo hanno

¹⁰⁷ Tale informazione è stata ricavata da: R. Cagnazzo, L. De Feudis, *Brexit, Theresa May incontro Merkel: <<Usciamo dall'Ue, non dall'Europa>>*, su “Il Corriere della Sera”, 20 luglio 2016.

¹⁰⁸ Vedere: F. Cancellato, *Sergio Fabbrini: <<Europa Federale e potere alle nazioni, o la prossima volta i populistici vinceranno per davvero>>*, su “Linkiesta”, 25 settembre 2017.

costituito una prassi e non un'eccezione, confermando in tal modo la tesi che da più parti è stata portata avanti secondo cui l'impianto europeo è caratterizzato dalla chiara presenza di "deficit democratico".

BIBLIOGRAFIA

- Adinolfi G., *Poteri e interventi del fondo monetario internazionale*, CEDAM, 2012.
- Antoniazzi S., *La banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, G, Giappichelli Editore, 2013.
- Banfi A., Di Pasquali F., *Le banche centrali negli anni della crisi. L'operatività della Banca Centrale Europea, della Banca d'Italia e della Federal Reserve*, Isede, 2014.
- Bardi L., Ignazi P., *Il Parlamento Europeo*, Il Mulino, 2004.
- Bauman Z., *Globalization: The Human Consequences*, Colombia University Press, 1998.
- Bell D.A. , *The Cult of the Nation in France: Inventing Nationalism, 1680-1800*, Harvard University Press, 2001.
- Belli F., Santoro V., *La Banca centrale europea*, Giuffrè Editore, 2003.
- Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, 1984.
- Bonvicini G., *Il Parlamento Europeo per la nuova unione*, IAI, 2014.
- Bonvicini G., Tosato G.L., Matarazzo R., *I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione*, in Bonvicini G. (a cura di), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament, A study and a call*, IAI, 2009.
- Bruter M., *Winning Hearts and Minds for Europe: The Impact of News and Symbols on Civic and Cultural European Identity*, in «Comparative Political

Studies», 2003.

- Cabrera L., *Political Theory of Global Justice: A Cosmopolitan Case for the World State*, Routledge, 2004.

- Calossi E., *Towards European Electoral Party Systems*, IAI, 2015.

- Caporaso J.A., *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory, or Post-Modern?*, in «Journal of Common Market Studies», 1996.

- Caporaso J.A., *Si può parlare di democrazia per L'Ue*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, aprile 2004, n.1.

- Capriglione F., *Brexit: un divorzio antistorico che può cambiare l'UE*, su ”apertacontrada.it”, 2016.

- Carchidi C.R., *Il Consiglio Europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Giuffrè, 2007.

- Cisotta R., *What Role For the European Commission in the New Governance of the Economic Monetary Union?*, IAI, 2013.

- Collins C., Yeskel F., *Economic Apartheid in America: A Primer on Economic Inequality and Insecurity*, The New Press, 2005.

- Costa O., ‘*The President of the European Parliament*’, in Lippolis V., Lupo N. (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Jovene, 2013.

- Dahl R.A., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989.

- Dahl R.A. , *Can International Organizations Be Democratic?*, in Shapiro

- I. e Hacker-Cordon C. (a cura di), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, 1999;
- Dahl R.A., *Is Post-National Democracy Possible?*, in S. Fabbrini (a cura di), *Nation, Federalism and Democracy*, Ed. Compositori, 2001.
 - Dinan D., *Institutions and Governance: A New Treaty, a Newly Elected Parliament and a New Commission*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 48, 2010.
 - Esposito A., *La cooperazione parlamentare: principi, strumenti e prospettive*, Manzella A., Lupo N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli Editore, 2014.
 - Fama E.F., M.C. Jensen, *Agency Problems and Residual Claims*, in "Journal of Law & Economics", Vol. 26, giugno 1983.
 - Fabbrini S., *The Parliamentary Election of The Commission President: Constraints on The Parlamentarization of the European Union*, Luiss, April 10, 2014.
 - Fisichella D., *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*. Sansoni, 1970.
 - Fisichella D., *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il Mulino, 2008.
 - Frankel J.A., Rose A.K., *the endogeneity of the optimum currency area criteria*, in "The Economic Journal", Vol. 108, No. 449, luglio 1998.
 - Geithner T.F., *Stress Tests: Reflections on Financial Crises*, Crown Publishing Group, 2014.

- Gianniti L., Lupo N., *'The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy'*, in "the Hague Journal of Diplomacy", vol.11, 2016.
- Grimm D., *Does Europe Need a Constitution?*, in «European Law Review», 1995.
- Habermas J., *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, in Beiner R. (a cura di), *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, 1995.
- Hirschman A., *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and State*, 1972.
- Hoffmann S. , *Fragments Floating in the Here and Now*, in «Daedalus», 1979.
- Jensen M.C., Meckling W.H., *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in" The Journal of Financial Economics", 1976.
- H. Kohn, *The Idea of Nationalism, a Study in its Origins and Background*, Macmillan, 1944.
- Lacroix J., *For a European Constitutional Patriotism*, in «Political Studies», 2002.
- Linciano N., *La crisi dei mutui 'sub-prime' problemi di trasparenza e opzioni di intervento per le autorità di vigilanza*, in "Quaderni di Finanza", Consob, No. 62, settembre 2008.

- Lindseth P.L., *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Liebert U., *Democratising the EU from below? Citizenship, civil society and the public sphere in making Europe's order*, in Liebert U., Gattig A. and Evas T. (a cura di), *Democratising the EU from Below? Citizenship, Civil Society and the Public Sphere*, Ashgate, 2013.
- Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, 2014.
- Lombardi G., *Manuale di democrazia. Dall'antica Grecia agli anni Duemila*, Guida, 2017.
- Lupo N., *Parlamenti e governi nella Costituzione "composita" dell'Unione europea*, in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di Diritto Pubblico dell'economia*, Vedam, 2016.
- Majone G., *The European Community between Social Policy and Social Regulation*, in «Journal of Common Market Studies», 1993.
- Manzella A., *Sui principi democratici nell'Unione europea. Lezioni*, Editoriale scientifica, 2013.
- Manzella A., 'La cooperazione interparlamentare nel «Trattato internazionale» europeo', su "astrid-online.it.", 2012.
- Mastromarino A., *Belgio*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- Mengozzi P., *Istituzioni di Diritto Comunitario e dell'Unione Europea*, CEDAM, 2006.

- Moravcsik A., *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», 2002.
- Morgenthau H.J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, 1954.
- Morlino L., *Democrazia e Mutamenti. Attori, strutture, processi*, Luiss University Press, 2014.
- Osterhammel J., Petersson N.P., *Globalization: a Short History*, Princeton University Press, 2005.
- Pellegrini M., *Riflessioni sulla Brexit e prime valutazioni dei suoi esiti*, su “federalismi.it”, 2016.
- Pessi R., *Dumping sociale e diritto del lavoro*, in “Rivista del Diritto della sicurezza sociale”, dicembre 2011.
- Piga G., *Diario di un convinto europeista: In un'Europa animata da ottusa austerità, consigli di viaggio per le riforme che creino crescita e benessere*, Mondadori, 2014.
- Plebani A., *Jihad e terrorismo. Da Al-Qa'ida all'Isis: storia di un nemico che cambia*, Mondadori, 2016.
- Przeworski A., Alvarez M.E., Cheibub J.A., Limongi F., *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, 2000.
- Simoncini A., *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in

Cartabia M., Lupo N., Simoncini A. (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU*, Il Mulino, 2013.

- Schmidt V.A., *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, IAI, 2016.

- Smith R.M., *Stories of Peoplehood: The Politics and Morals of Political Membership*, Cambridge University Press, 2003.

- Stiglitz J., *Making Globalization Work*, W.W. Norton & Company, 2006.

- Stiglitz J., *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Company, 2002.

- Trondal J., *An Emergent European Executive Order*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

- Warleigh A., *Democracy in the European Union*, Sage, 2003.

- Weiler J.H.H., *Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe*, in «Aussenwirtschaft», 1991.

- Weiler J.H.H., *European Democracy and Its Critics: Five Uneasy Pieces*, in Weiler J.H.H., Aubert J.F., Bieber R. e Emmert F. (a cura di), *Democracy and Federalism in European Integration*, Verlag Stampfli+Cie AG, 1995.

- Weiler J.H.H., *Europe in Crisis. On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'*, in "Singapore Journal of Legal Studies", 2012.

- Zanatta L., *Il populismo*, Carocci, 2013.

A conclusione di tale elaborato sento la necessità di ringraziare le persone che più si sono distinte nel darmi una mano, sia nella stesura della tesi, ma più in generale nel percorso universitario.

Vorrei ringraziare la Prof.ssa Mirella Pellegrini che, fin dal primo giorno, si è mostrata disponibile a chiarimenti e suggerimenti anche negli orari più improponibili. Una menzione speciale va fatta ai miei Nonni che hanno fatto sì che la mia permanenza romana fosse il meno pesante possibile ed ai miei genitori che, nonostante tutto, non hanno mai smesso di credere in me.