

RICHARD BELLAMY

«RIPRENDERE IL CONTROLLO»:

«*DEMOI-CRAZIA*», DIFFERENZIAZIONE E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI\*

## 1. Introduzione

Il referendum sulla Brexit è stato vinto con lo slogan «riprendere il controllo». La risonanza di questo slogan presso gli elettori britannici potrebbe essere vista come una conferma della risalente lamentela circa il *deficit* democratico dell'UE. Tuttavia, trasferire il potere democratico dai Parlamenti nazionali (PN) al Parlamento europeo (PE) potrebbe essere visto allo stesso modo come una perdita di controllo per quanto riguarda i vari popoli o *demoi* degli Stati membri. Dopotutto, ragionamenti simili hanno portato le minoranze nazionali all'interno di molti di questi Stati a richiedere un maggiore trasferimento di potere politico e persino la secessione. Allo stesso tempo, in un mondo interconnesso, fino a che punto la democrazia possa essere realizzata all'interno di un paese è questione dibattuta. L'UE e i suoi Stati membri si trovano di fronte a un dilemma, quindi, che paradossalmente la stessa creazione dell'UE è stata in parte progettata per risolvere. Da un lato, l'interconnessione rende necessario per gli Stati concludere una molteplicità di accordi reciproci. Solo allora, i loro cittadini possono, sebbene attraverso i rispettivi Governi, avere qualche prospettiva di esercitare un certo controllo sulle loro necessarie interazioni. L'Unione porta semplicemente questo inevitabile processo ad un'ulteriore tappa, formando una serie più completa e comprensiva di accordi tra i suoi Stati membri. D'altra parte, questa situazione pone talune domande relative al luogo più appropriato ove realizzare la democrazia. Ad esempio, una volta che questi accordi sono stati messi in atto, può ancora essere possibile per i cittadini di questi Stati esercitare lo stesso grado di controllo sulle decisioni che era assicurato in passato? L'unica soluzione è mettere i cittadini dei vari Stati sotto il controllo diretto del sistema di accordi? Tuttavia, in caso affermativo, come può accadere ciò senza che questi cittadini perdano la capacità di auto-governarsi come popolo di un determinato Stato?

Di seguito, si sosterrà che questo dilemma può essere risolto vedendo l'UE come un'associazione di Stati democratici, in cui i loro accordi riflettono i requisiti normativi di un «gioco a due livelli»<sup>1</sup>. Per fare ciò, questi accordi devono soddisfare le duplici condizioni di essere entrambi negoziati reciprocamente e approvati dai rispettivi Governi democraticamente legittimati, nonché approvati dai rispettivi cittadini. Questa descrizione è conforme al sistema che Kalypso Nicolaïdis<sup>2</sup> ha definito «demoi-cratice». In altre parole, si concepisce l'UE non come una democrazia in atto ma come una forma di *co-governance* da parte di diversi popoli che esercitano un controllo reciproco. All'interno di tale sistema, il problema principale non è quello di un «deficit democratico» a livello dell'UE, ma di quella che potrebbe essere definita come una disconnessione democratica (*democratic disconnect*) tra i vari gruppi di cittadini nazionali e il processo decisionale dell'UE a livello degli Stati membri<sup>3</sup>. Riconnettere i popoli (*demoi*) nazionali al processo decisionale dell'UE comporta il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali piuttosto che del Parlamento europeo. Ciò può condurre a un processo di integrazione più differenziato ma che può essere, al contempo, più equo ed efficace rispetto alla prospettiva di promuovere l'uniformità a spese della diversità.

---

\* Traduzione di Fabio Francesco Pagano.

<sup>1</sup> R.D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games*, in «International Organization», 42 (3), 1988, pp. 427 ss.; D. Savage e A. Weale, *Political Representation and the Normative Logic of Two-Level Games*, in «European Political Science Review», 1, 2009, pp. 63 ss.

<sup>2</sup> K. Nicolaïdis, *European Democracy and its Crisis*, in «Journal of Common Market Studies», 51 (2), 2013, pp. 351 ss.

<sup>3</sup> P. L. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

## 2. Dalla «demos-crazia» alla «demoi-crazia»

Il problema di base sopra esposto può essere formulato nei termini di quello che Dani Rodrik ha definito «il fondamentale trilemma politico dell'economia mondiale»<sup>4</sup>: vale a dire, l'impossibilità di raggiungere simultaneamente democrazia, autodeterminazione nazionale e globalizzazione economica; uno di questi deve essere abbandonato<sup>5</sup>. Come Rodrik sostiene, «se vogliamo mantenere e approfondire la democrazia, dobbiamo scegliere tra lo stato nazionale e l'integrazione economica internazionale. E se vogliamo mantenere lo stato nazionale e l'autodeterminazione, dobbiamo scegliere tra l'approfondimento della democrazia e l'approfondimento della globalizzazione»<sup>6</sup>. Dato che la maggior parte (se non tutte) le persone considerano una condizione di autarchia come inaccettabile e mercati liberi e non regolamentati come ingiusti, probabilmente inefficienti ed inclini ai fallimenti, molti hanno concluso che l'unica risposta è rinunciare all'autodeterminazione nazionale e assumere la democrazia nazionale e la cittadinanza all'interno di un più ampio schema per la democrazia globale. La maggior parte degli europei con una visione federale del processo di integrazione adottano questa linea di pensiero, considerando lo sviluppo della democrazia sovranazionale a livello di UE come la prima fase di tale processo<sup>7</sup>. Tuttavia, la preoccupazione per il deficit democratico dell'UE a questo punto entra in gioco, con il fronte degli eurofilo che procede ad un'innaturale alleanza con gli euroscettici per sostenere altresì che in molti settori centrali l'autorità decisionale è stata trasferita a Bruxelles senza un adeguato controllo democratico. Nel complesso, le proposte per far fronte a questo presunto deficit hanno fatto leva sulle ragioni di ordine pratico di rafforzare i poteri del Parlamento europeo e di eleggere la Commissione, direttamente o indirettamente, e sono invariabilmente legate alle ragioni per un'ulteriore integrazione politica. Non sorprende che le principali motivazioni contrarie a queste spinte abbiano in qualche modo rispecchiato un tale ragionamento. Esse provengono da coloro che si oppongono alla giustificabilità del processo di integrazione in termini democratici. Questi critici considerano che il passaggio dell'autorità politica dalle strutture politiche nazionali a quelle europee, nel migliore dei casi, diluirà l'influenza democratica di ogni singolo elettore e, nella peggiore delle ipotesi, indebolirà indebitamente l'autodeterminazione dei popoli sovrani. Tali argomenti suggeriscono che l'UE non possa mai essere democraticamente legittima; anzi, rafforzare ulteriormente il PE o eleggere la Commissione potrebbe aggravare, piuttosto che ridurre, il «deficit democratico».

Queste preoccupazioni sono ulteriormente accresciute dal fatto che nell'UE la promozione della globalizzazione economica è ampiamente collegata alla sua struttura costituzionale<sup>8</sup>. Inizialmente, almeno, il processo di integrazione è stato anche deliberatamente perseguito in modo non democratico, in parte per evitare la potenziale resistenza da parte dei diversi popoli degli Stati membri<sup>9</sup>. Nel frattempo, i diritti che sono stati associati alla cittadinanza dell'Unione erano in gran parte legati alla mobilità e all'esercizio delle opportunità economiche offerte dal mercato unico. Di conseguenza, sono stati esercitati da meno del 5% della popolazione dell'UE. Naturalmente, l'eccezione è il diritto di voto per il PE, ma l'esercizio di questo diritto è costantemente diminuito dalla sua istituzione nel 1979 ed è stato inferiore al 50% dal 1999, raggiungendo il minimo del 42,61% nelle elezioni del 2014. Alle elezioni del 2019, probabilmente a seguito della Brexit, il risultato è salito al 50,66%, con un deciso aumento della partecipazione al voto in un significativo numero di

---

<sup>4</sup> D. Rodrik, *The Globalization Paradox*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. XVIII.

<sup>5</sup> D. Rodrik, *The Globalization Paradox*, cit., pp. 200 ss.

<sup>6</sup> D. Rodrik, *ibidem*

<sup>7</sup> J. Habermas, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible*, in «European Law Journal», 21, 2015, pp. 546 ss.

<sup>8</sup> T. Isiksel, *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism Beyond the State*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

<sup>9</sup> J. W. Müller, *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth Century Europe*, New Haven, CT, Yale University Press, 2011, p. 128 and 142.

paesi dell'Europa occidentale, come la Germania. Tuttavia, il Portogallo e molti paesi dell'Europa centrale e orientale continuano a registrare cifre intorno e spesso inferiori al 30%; invece – come è avvenuto a livello nazionale in tutta l'UE – la percentuale di voti dei partiti di centro-sinistra e di destra (il Partito popolare europeo e l'Alleanza Progressista di Socialisti e Democrazia) è crollata, per cui per la prima volta tali partiti, complessivamente considerati, hanno perso la maggioranza al Parlamento europeo. Come si noterà di seguito, la frattura della Grande coalizione dell'UE può offrire un'opportunità per una positiva politicizzazione del processo decisionale europeo. Ciononostante, è improbabile che ciò si realizzi, a meno che i partiti politici moderati non siano decisi ad impegnarsi nelle questioni europee in modo più proattivo, anziché contrastare semplicemente il crescente euroscetticismo da sinistra e destra. Nel frattempo, è vero che il PE è stato un centro decisionale molto più debole per la rappresentanza delle scelte dei cittadini rispetto allo spazio offerto dal diritto dell'UE alle imprese economiche e ai gruppi sociali che cercano di contestare leggi e regolamenti negoziati a livello nazionale<sup>10</sup>.

Parte del problema, con cui la legittimazione democratica del PE si confronta, è che il trasferimento di fiducia/lealtà/fedeltà all'UE è rimasto piuttosto superficiale. L'attaccamento alla nazionalità rimane considerevolmente più forte in tutti gli Stati membri rispetto all'attaccamento all'UE. Finché l'UE è stata associata al periodo postbellico di pace e prosperità, ha goduto di un *output legitimacy* ed è stata «banalmente» identificata per la garanzia di sicurezza e con i benefici economici legati a quel periodo<sup>11</sup>. Tuttavia, la crisi dell'euro e la più recente associazione dell'UE in molti paesi con politiche di austerità diffuse e con la riduzione della spesa pubblica, in particolare per quanto riguarda l'assistenza sociale, hanno messo a dura prova il «consenso permissivo» (*permissive consensus*)<sup>12</sup> dei cittadini europei nei confronti del processo di integrazione.<sup>13</sup> Come indicato dal caso della Brexit, coloro che si oppongono all'UE, che rappresentano almeno un terzo dell'elettorato in molti Stati membri,<sup>14</sup> sono in genere molto più visibili e appassionati di quanto tendano ad esserlo i suoi sostenitori.

Ancora una volta, molti eurofili hanno avanzato, in risposta a questo stato di cose, la proposta di adottare da parte dell'UE politiche di inclusione sociale (come un reddito minimo europeo)<sup>15</sup>, le quali potrebbero contribuire ad un trasferimento di autorità politica democratica a livello europeo. Tuttavia, una tale mossa pone la questione del se i cittadini dell'UE desiderino in primo luogo una maggiore integrazione sociale. Per molti, una simile scelta sarebbe un'altra imposizione dall'alto verso il basso, con un rischio reale di minare ulteriormente i sistemi di *welfare* nazionali, senz'altro incompleti ma comunque di gran lunga superiori a quanto l'Unione può offrire, insieme ai sistemi democratici che ne hanno facilitato l'emersione<sup>16</sup>.

Come possiamo evitare quest'impasse? Come osserva Rodrik<sup>17</sup>, una risposta alternativa al «trilemma» globale implica la collaborazione tra Stati democratici per regolare collettivamente la globalizzazione in modo «intelligente», così come ritiene che il progetto keynesiano del sistema Bretton Woods avesse fatto nel dopoguerra. Da questo punto di vista, la legittimazione democratica

<sup>10</sup> T. Isiksel, *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism Beyond the State*, cit., p. 146.

<sup>11</sup> K.R. McNamara, *The Politics of Everyday Europe: Constructing Authority in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

<sup>12</sup> L'espressione fu inizialmente coniata da R. Inglehart, *Public Opinion and European Integration*, in L. Lindberg e S. Scheingold (a cura di) (eds) *European Integration*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971, pp. 160–191 per descrivere la situazione degli anni Settanta nella quale «there is a favourably prevailing attitude towards the subject [of European integration], but it was of low salience as a policy issue, leaving national decisionmakers to take steps favourable to integration if they wished but also leaving them a wide liberty of choice».

<sup>13</sup> <sup>13</sup> Sull'avvicendamento tra *permissive consensus* e *constraining dissensus* dagli anni Novanta in poi, ved. L. Hooghe e G. Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in «British Journal of Political Science», 39, 2009, pp. 1-23.

<sup>14</sup> Eurobarometro, 89, 2018, 12

<sup>15</sup> P. Van Parijjs, 'Thatcher's Plot and How to Defeat It', *Social Europe*, in «[www.socialeurope.eu/thatchers-plot-defeat](http://www.socialeurope.eu/thatchers-plot-defeat)», 2016.

<sup>16</sup> W. Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London, 2014.

<sup>17</sup> D. Rodrik, *The Globalization Paradox*, cit.,

dell'UE risiede nel rafforzamento e nella legittimazione dei sistemi democratici degli Stati membri piuttosto che nell'offrire loro un'alternativa. Tuttavia, ciò non può essere ottenuto trattando l'autodeterminazione nazionale di uno Stato separatamente da quella di altri Stati, né moralmente né praticamente. Le decisioni democratiche di quasi tutti gli Stati influenzano e sono esse stesse influenzate dalle decisioni democratiche di altri Stati, indipendentemente dal fatto che siano formalmente associati all'interno di una struttura come l'UE o meno. Nella misura in cui le decisioni democratiche di uno Stato minano quelle di altri Stati o riducono le opzioni a loro disposizione – pur essendo a loro volta parzialmente determinate da questi altri Stati –, tutti gli ordinamenti nazionali rischiano di perdere la loro legittimazione democratica. Nel frattempo, come si è notato sopra, le democrazie nazionali sono ulteriormente indebolite a causa della sua incapacità di affrontare i problemi che richiedono la cooperazione tra Stati, sia perché questi problemi sono per loro natura di carattere globale – come il riscaldamento globale – sia perché implicano attività e processi transnazionali tra organizzazioni internazionali, come è per i movimenti finanziari, i flussi migratori o il terrorismo. Pertanto, esiste un «deficit democratico» nazionale dato dal fatto stesso che gli Stati democratici fanno parte di un mondo interconnesso in cui l'autosufficienza non offre più un'opzione plausibile o desiderabile<sup>18</sup>.

Affrontare questa sfida richiede una certa regolazione delle interazioni tra Stati e un meccanismo per favorire la cooperazione tra di loro. Per raggiungere tale scopo, pur mantenendo forme significative di autodeterminazione per i popoli di questi Stati, occorre riconsigliare lo scopo degli organismi sovranazionali. Invece di essere fonti superiori e indipendenti di autorità democratica nei confronti dei loro Stati membri, dovrebbero piuttosto essere visti come meccanismi che consentono alle comunità democratiche di coesistere a condizioni reciprocamente concordate ed eque. Pertanto, tali istituzioni sovranazionali devono rimanere subordinate ai loro Stati membri essendo oggetto di un'autorità delegata esercitata sotto il loro controllo congiunto e in condizioni di parità tra tali Paesi.

Come si è notato sopra, questa proposta costituisce una soluzione «demoi-cratia» alla questione della legittimazione democratica dell'Unione, per cui, secondo la felice affermazione di Nicolaidis, i popoli dell'UE «governano insieme ma non come se fossero una cosa sola»<sup>19</sup>. Per quanto mi riguarda, un simile risultato è ottenuto attraverso una forma di «intergovernamentalismo repubblicano»<sup>20</sup>. Affinché il processo decisionale sia legittimo in senso repubblicano, deve essere *non dominante*: vale a dire, la decisione non può essere il prodotto della volontà arbitraria del decisore senza la necessità da parte di quest'ultimo di rintracciare i motivi e gli interessi di coloro che sono soggetti alla decisione<sup>21</sup>. Per garantire che ciò avvenga e si eviti il dominio, l'autorità giuridica e politica deve essere soggetta alla pari influenza e al controllo di coloro che vi sono soggetti. L'intergovernamentalismo repubblicano raggiunge questa condizione istituzionalizzando una pratica di raggiungimento di accordi tra Stati democratici, in cui i Governi devono agire in modo credibile come rappresentanti democratici dei rispettivi popoli e rispettarsi reciprocamente come rappresentanti democraticamente autorizzati e responsabili dei rispettivi popoli<sup>22</sup>. Per fare ciò, i Governi devono concordare tra loro su base paritaria a livello internazionale, garantendo allo stesso tempo l'accordo democratico dei loro cittadini a lungo termine. Lo scopo è che il processo decisionale internazionale raggiunga il duplice obiettivo di evitare che i Governi dominino, da un lato, i cittadini dello Stato che rappresentano oppure, dall'altro, i cittadini di altri stati con cui interagiscono. In tal modo, possono soddisfare simultaneamente i criteri repubblicani di non dominio (sia internamente che esternamente)

---

<sup>18</sup> R. Bellamy, *An Ever Closer Union of Peoples: Republican Intergovernmentalism, Demoi-cracy and Representation in the EU*, in «Journal of European Integration», 35, 2013, pp. 499 ss.

<sup>19</sup> K. Nicolaidis, *European Democracy and its Crisis*, cit., p. 351.

<sup>20</sup> R. Bellamy, *An Ever Closer Union of Peoples: Republican Intergovernmentalism, Demoi-cracy and Representation in the EU*, cit., p. 499 ss.; R. Bellamy, *A Republican Europe of States: Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

<sup>21</sup> R. Bellamy, *op. cit.*, 2019, capitolo 2.

<sup>22</sup> P. Pettit, *A Republican Law of Peoples*, in «European Journal of Political Theory», 9, 2010, pp. 70 ss.

quando fanno accordi collettivi per regolare le loro interazioni, inclusa la possibilità per i cittadini di muoversi liberamente tra gli Stati dell'associazione e di garantire giustizia e beni comuni a livello regionale o globale.

### 3. Dal «deficit democratico» alla disconnessione «demoi-cratice»

Il problema della legittimazione democratica cambia quindi dall'essere legato ad un *deficit* democratico a livello sovranazionale a quello di una disconnessione «demoi-cratice» tra i popoli degli Stati costituenti e le decisioni internazionali e multinazionali che i loro rappresentanti nazionali prendono in loro nome, compresa la creazione e il controllo di organismi di regolamentazione sovranazionali<sup>23</sup>.

Se il potenziamento del PE ha fornito la risposta *standard* al «deficit democratico» dell'UE, il potenziamento dei Parlamenti nazionali fornisce la strada ovvia per superare la disconnessione «demoi-cratice». Come abbiamo sostenuto con Sandra Kröger altrove<sup>24</sup>, l'obiettivo di tale rafforzamento è quello di promuovere una riconnessione democratica dell'UE attraverso l'«addomesticamento» (*domestication*) della politica dell'UE, mettendola in relazione con le preoccupazioni quotidiane dei cittadini e «riportandola a casa», così da collocare il processo decisionale dell'Unione in un contesto più vicino ai cittadini e che questi ultimi riescano a comprendere. Allo stesso tempo, il processo decisionale europeo deve essere «normalizzato». L'attuale politicizzazione dell'UE si palesa principalmente lungo l'asse «pro» o «anti» Europa, «dentro» o «fuori» l'Unione. Invece, deve essere polarizzato lungo l'asse «destra»-«sinistra» e secondo ulteriori dimensioni – «verde», «femminista», «multiculturale» ecc. – che informano la politica interna. Il dibattito politico sull'UE può quindi essere spostato dalla risposta alla questione sul se «debba esistere l'UE» a domande più sfumate, vale a dire «qual è il modo migliore affinché l'Unione agisca a beneficio dei suoi cittadini?» e «quali dovrebbero essere questi vantaggi arrecati dall'Unione?».

Sono già stati compiuti passi in questa direzione<sup>25</sup>. Il trattato di Lisbona ha menzionato per la prima volta i PN come partecipanti al processo decisionale dell'UE. Da allora, il ruolo dei PN negli affari dell'UE è stato *notevolmente* rafforzato. Tutti i PN hanno istituito commissioni per gli affari europei per esaminare le proposte legislative dell'Unione e si sono dotati di meccanismi di controllo dei rispettivi rappresentanti nazionali nelle varie formazioni del Consiglio e nel Consiglio europeo nell'ambito dei quali si determinano le politiche dell'UE.

I PN possono anche inviare alla Commissione europea pareri motivati per evidenziare i profili problematici delle proposte sul versante della sussidiarietà. Inoltre, i PN hanno ottenuto alcuni poteri «negativi» che consentono loro di contestare l'opportunità e la necessità di una misura dell'UE o, se questa potrebbe essere meglio adottata dagli Stati membri, il cosiddetto meccanismo di allerta precoce («early warning mechanism»). Non si tratta di un potere di veto individuale: almeno un terzo dei voti assegnati ai Parlamenti nazionali e alle loro camere deve essere contrario alla proposta per quanto riguarda la sussidiarietà affinché la misura venga riconsiderata dalla Commissione europea (cartellino «giallo») o occorre almeno la maggioranza semplice dei voti contrari dei Parlamenti e delle camere nazionali perché essa sia ritirata, con l'avallo del Consiglio a maggioranza del 55% dei suoi membri o del Parlamento a maggioranza dei suoi componenti (cartellino «arancione»). La collaborazione tra i Parlamenti è facilitata dalla COSAC, acronimo francese della Conferenza delle commissioni parlamentari per gli affari europei. Esistono anche due conferenze interparlamentari che comprendono rappresentanti di tutti i Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo: una per

---

<sup>23</sup> R. Bellamy, R. e A. Weale, *Political Legitimacy and European Monetary Union: Contracts, Constitutionalism and the Normative Logic of Two-Level Games*, in «Journal of European Public Policy», 22, 2015, pp. 257 ss.

<sup>24</sup> S. Kröger e R. Bellamy, *Beyond a Constraining Dissensus: The Role of National Parliaments in Domesticating and Normalising the Politicization of European Integration*, in «Comparative European Politics», 14, 2016, pp. 131 ss.

<sup>25</sup> K. Auel e T. Christiansen, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, in «West European Politics», 38, 2015, pp. 261-81.

promuovere la supervisione e la cooperazione nella politica estera, di difesa e di sicurezza comune e un'altra per sorvegliare l'attuazione del c.d. *Fiscal Compact*, a norma dell'articolo 13 del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance dell'Unione economica e monetaria (TSCG).

Tali misure hanno incentivato alcuni politici nazionali a essere più informati sugli affari dell'UE e hanno spinto il PE e la Commissione a interagire maggiormente con i PN in modo da essere vigili e reattivi nei confronti di una loro potenziale opposizione. Sono risultate incoraggiate anche la cooperazione e la condivisione di informazioni tra PN, anche a Bruxelles, dove quasi tutti i PN e le loro camere hanno ora un rappresentante permanente. Tuttavia, due problemi principali ostacolano un ulteriore e migliore coinvolgimento dei PN nell'Unione come strumenti per la «normalizzazione» e l'«addomesticamento» della politica europea.

In primo luogo, i principali partiti di centro-sinistra e di centro-destra si sono sentiti inibiti nel concorrere alla politicizzazione degli affari europei. Parte del motivo risiede nell'appartenenza di tali partiti alla grande coalizione di gruppi che governano i lavori del PE. Di conseguenza, tali partiti sentono di non poter criticare quelle politiche che hanno concorso ad adottare tramite il PE (e all'interno del Consiglio e del Consiglio europeo). Ancor peggio, temono che politicizzare l'UE possa aprire un «vaso di Pandora» dal quale i partiti più euroscettici a sinistra e a destra potrebbero beneficiare in termini di consensi elettorali rispetto ai partiti più moderati. Di conseguenza, i principali dibattiti politici dell'UE tendono ad essere tra coloro che sono a favore del progetto europeo e quelli che si oppongono, piuttosto che sulle diverse opzioni politiche che l'UE potrebbe adottare.

In secondo luogo, l'istituzione del mercato unico e le misure di austerità associate alla crisi dell'euro hanno indotto i cittadini a ritenere che l'UE minasse il dibattito politico e limitasse il processo decisionale a livello nazionale, creando così un «deficit democratico» interno. I Governi non hanno potuto rispondere pienamente delle loro scelte dinanzi ai propri elettori. Piuttosto, in nome del richiamo alla responsabilità, i Governi sono stati tenuti a dar seguito alle richieste di tagli alla spesa pubblica voluti dai guardiani dell'Eurozona. In effetti, grazie al TSCG e al trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, la *governance* dell'area euro opera attraverso una varietà di istituzioni che si sono evolute al di fuori dei trattati europei e quindi comportano un controllo democratico relativamente scarso da parte dei PN o del PE<sup>26</sup>. Ciò è particolarmente vero per l'istituzione centrale di questo sistema di *governance*, ossia l'Eurogruppo, un termine collettivo comunemente impiegato per riferirsi alle riunioni informali mensili dei ministri delle finanze della zona euro insieme al Commissario per gli affari economici e finanziari e al Presidente della Banca centrale europea<sup>27</sup>. Inoltre, i regimi di assistenza finanziaria sono stati subordinati al fatto che gli Stati membri interessati approvassero misure di austerità e riduzioni della spesa pubblica di vasta portata. Vi sono state persino delle iniziative ai sensi della procedura per gli squilibri macroeconomici – nell'ambito del «Semestre europeo» e rivolte ai Paesi membri dell'Eurozona – per costituzionalizzare tali meccanismi di condizionalità e l'imposizione di sanzioni per non aver adottato le riforme strutturali richieste, limitando così significativamente le scelte democratiche nazionali in campo di politica economica. Di conseguenza, il processo decisionale a livello dell'UE ha costantemente interferito con scelte politiche fondamentali degli Stati membri, in settori quali le politiche sociali, le pensioni, il diritto del lavoro, la spesa pubblica e, più in generale, il sistema di imposizione fiscale<sup>28</sup>.

Recentemente sono emerse due proposte che potenzialmente affrontano rispettivamente ciascuno di questi problemi. Pur condividendole entrambe, si offrono qui alcune variazioni a ciascuna di esse orientate a rafforzare le loro credenziali democratiche. La prima proposta riguarda un cartellino «verde» in base al quale i Parlamenti nazionali potrebbero svolgere un ruolo più rilevante nel modificare e avanzare proposte legislative. Varie versioni di questa proposta sono state avanzate

---

<sup>26</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez, *How to Democratize Europe*, Cambridge MA., Harvard University Press, 2019, pp. 2 s., p. 63.

<sup>27</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez, *How to Democratize Europe*, cit., p. 1.

<sup>28</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez, *How to Democratize Europe*, cit., p. 180

dal 2013 al 2015 dai PN olandese e danese e dalla Camera dei Lord britannica<sup>29</sup>, con un gruppo di lavoro COSAC del 2015 che ha trovato il sostegno di circa metà delle Camere dei Parlamenti nell'Unione per fornire ai Parlamenti nazionali una qualche forma di impulso legislativo a livello sovranazionale<sup>30</sup>. La versione che qui si sostiene (sviluppata con Sandra Kröger) promuove l'introduzione di ciò che si è definito come «Iniziativa legislativa parlamentare», in base alla quale un terzo dei parlamentari in un quarto dei Parlamenti nazionali può trasmettere una proposta legislativa alla Commissione europea, che quest'ultima è tenuta a presentare<sup>31</sup>. Tale Iniziativa mira a risolvere il primo problema che si è esposto fornendo incentivi al dibattito politico tra tutti i partiti nazionali per determinare quali politiche l'UE dovrebbe perseguire piuttosto che discutere dell'opportunità che questa debba continuare ad esistere o meno. L'obiettivo qui è quello di consentire ai partiti nazionali di avanzare in senso positivo diverse visioni e azioni politiche sull'UE per discutere e fare campagne di sensibilizzazione, piuttosto che ridursi semplicemente all'accettazione o al rifiuto delle opzioni politiche che l'Unione mette in campo. La soglia relativamente bassa offre ai gruppi di opposizione la possibilità di formulare proposte, tendenzialmente con il sostegno di alcuni parlamentari «ribelli» del partito o dei partiti al governo. Altrimenti, potrebbe esserci il rischio che il cartellino «verde» non venga mai utilizzato, poiché si presume che i Governi e i partiti di maggioranza già concordano con l'attuale politica dell'UE.

La seconda proposta per la democratizzazione dell'Eurozona è quella di Hennette, Piketty, Sacriste e Vauchez, sviluppando la Conferenza interparlamentare su stabilità, coordinamento economico e governance in un'Assemblea parlamentare per sovrintendere al meccanismo europeo di stabilità. Numerosi commentatori hanno affermato che l'unico modo adeguato per gestire l'euro ed evitare un'ulteriore crisi è quello di spostarsi verso un'Unione fiscale e una maggiore integrazione politica, che trasformi il PE in un reale legislatore europeo e la Commissione in un governo eletto dell'UE con poteri fiscali e di spesa. Hennette e gli altri autori<sup>32</sup> sollevano una serie di nodi problematici contro quest'idea. In primo luogo, comporterebbe una riforma generale dei Trattati, che probabilmente incontrerebbe una notevole opposizione a livello nazionale. In secondo luogo, non tutti gli Stati membri sono nell'euro o desiderano esserlo. Se il PE fosse responsabile del controllo dell'Eurogruppo, ciò coinvolgerebbe i 27 Stati membri, attualmente appartenenti all'UE, che definirebbero le politiche per i soli 19 Stati dell'area euro. In terzo luogo, affidare tali responsabilità al Parlamento europeo priverebbe i Parlamenti nazionali del loro potere centrale di controllare l'offerta di fondi e le priorità di spesa dei Governi eletti, creando in tal modo un «deficit democratico» interno e rendendo ancora più problematica la disconnessione democratica tra il livello nazionale e l'UE. La proposta di Hennette e degli altri autori cerca di superare tutte e tre queste criticità.

Anziché rivedere i trattati UE, essi suggeriscono di replicare il *modus operandi* del Trattato TSCG e ESM con un Trattato sulla democratizzazione della *governance* dell'area dell'euro (o T-Dem)<sup>33</sup>. La nuova Assemblea per la supervisione del meccanismo europeo di stabilità sarebbe composta da 400 membri, di cui 320 dei Parlamenti nazionali sulla base della popolazione di ogni Stato membro e 80 del Parlamento europeo. In questo modo, i proponenti del T-Dem ritengono che esso faccia entrare i PN nel controllo dell'area euro senza necessariamente sottrarre potere al PE. In effetti, gli autori del T-Dem sostengono che, poiché la nuova Assemblea opererebbe al di fuori dei trattati dell'UE, la posizione del PE all'interno delle strutture dell'UE rimarrebbe intatta.

---

<sup>29</sup> C. Fasone e D. Fromage, *From Veto Players to Agenda-Setters? National Parliaments and their 'Green Card' to the European Commission*, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», 23, 2016, p. 307.

<sup>30</sup> C. Fasone e D. Fromage, *From Veto Players to Agenda-Setters? National Parliaments and their 'Green Card' to the European Commission*, cit., p. 303.

<sup>31</sup> Per i dettagli, cfr. S. Kröger e R. Bellamy, *Beyond a Constraining Dissensus: The Role of National Parliaments in Domesticating and Normalising the Politicization of European Integration*, cit., pp. 131 ss.

<sup>32</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez, *How to Democratize Europe*, cit., pp. 178 ss.

<sup>33</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez, *How to Democratize Europe*, cit., p. 65.

Per molti aspetti, il T-Dem adotta la logica «demoi-cratice» qui proposta<sup>34</sup>. Come notato, qualsiasi politica a favore di ulteriori finanziamenti e investimenti per l'Unione deve essere sostenuta dai contribuenti nazionali. Il motivo per cui l'UE ha reagito alla crisi mediante politiche di austerità dipende dal livello di solidarietà limitato tra gli Stati, a sua volta il prodotto di una percepita mancanza di controllo da parte dei cittadini nazionali. Responsabilizzare i Parlamenti nazionali in questo settore consente loro di riacquisire responsabilità sulla *governance* economica. Ciò detto, la politica economica e fiscale comune che, secondo i proponenti del T-Dem, può essere legittimata attraverso tale Assemblea, potrebbe rischiare di imporre regolamenti inappropriati «a misura unica» su economie nazionali molto diverse in seno all'UE in modo tale da favorire gli Stati più ricchi e sviluppati a spese dei più poveri e meno sviluppati<sup>35</sup>. I diversi popoli degli Stati membri potrebbero anche continuare a bloccare le politiche redistributive tra Stati membri.

Pertanto, per evitare questi problemi, la versione rivista di questa seconda proposta, che qui si vuole sostenere, cerca di limitarne il campo di applicazione circoscrivendo l'Eurozona a un'unione bancaria piuttosto che a un'unione fiscale. Essa assegna a tale Assemblea dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo un ruolo chiave nella supervisione di un'unione bancaria dell'UE, ma lascia la politica fiscale alla competenza degli Stati membri. Il completamento dell'unione bancaria consentirebbe di restituire la politica fiscale ai Governi nazionali riducendo il pericolo che la cattiva gestione fiscale in un paese possa diffondersi ad altri e potenzialmente sconvolgere il sistema bancario. Se i Governi prendono decisioni sbagliate e promuovono spese eccessive, essi dovrebbero ristrutturare i propri debiti piuttosto che ricevere assistenza finanziaria da altri Stati. Un vero fondo monetario europeo sostituirebbe la BCE e la Commissione europea quale prestatore di ultima istanza, in grado di garantire liquidità, prevedendo un programma europeo di ristrutturazione del debito. Il fondo potrebbe essere controllato da un'Assemblea parlamentare basata sulla Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria dell'Unione europea istituita ai sensi dell'articolo 13 del TSCG. Di conseguenza, il processo di concessione di un prestito di emergenza potrebbe essere legittimato in modo «demoi-cratice».

#### 4. Dall'unità alla differenziazione

La visione «demoi-cratice» dell'UE consente naturalmente un'integrazione differenziata dell'Unione, più o meno allo stesso modo in cui gli obblighi assunti liberamente e su un piano di parità dagli Stati nei confronti del multinazionalismo e del multiculturalismo consentono la differenziazione all'interno della maggior parte dei Paesi democratici<sup>36</sup>, compresi molti degli Stati membri dell'UE. Dal punto di vista procedurale, ciò significa che i ministri in seno al Consiglio dovrebbero essere responsabili delle loro azioni in quel consesso dinanzi ai rispettivi Parlamenti nazionali. Allo stesso modo, i gruppi politici del PE dovrebbero essere più strettamente collegati ai partiti nazionali che li compongono, con i Parlamenti nazionali che ottengono un ruolo più diretto e collaborativo nell'elaborazione delle politiche dell'UE. Sostanzialmente, la visione «demoi-cratice» consente un sistema di integrazione più differenziato, in cui, per ragioni democratiche, gli Stati possono collaborare più o meno di altri Stati, a seconda del maggiore o minore interesse nel perseguire politiche comuni a livello dell'UE; possono rinunciare a partecipare all'integrazione quando le politiche comuni violano sia le norme costituzionali che quelle culturali nazionali e possono insistere sul fatto che le regole comuni li trattino come eguali, tenendo conto delle rilevanti differenze

---

<sup>34</sup> Ved. il commento di K. Nicolaïdis, *For a Demoicratisation of Eurozone Governance*, in S. Henneke, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez, *How to Democratize Europe*, cit., pp. 100 ss.

<sup>35</sup> C. Joerges, *The Economy is a Polity: Implications for the New Modes of Economic Governance in the EU*, in S. Henneke, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez, *How to Democratize Europe*, cit., pp. 207 s.

<sup>36</sup> W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 201.

nazionali<sup>37</sup>. Naturalmente, tutti gli Stati hanno l'obbligo morale di concorrere alle politiche comuni necessarie per garantire i diritti fondamentali previsti da trattati come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>38</sup>. Allo stesso modo, gli Stati devono difendersi da evidenti rischi collettivi come la catastrofe ambientale globale e aiutare quelle che John Rawls chiamava «società gravate»<sup>39</sup>: si tratta di società così gravate da estrema povertà, mancanza di risorse naturali e basso capitale umano che i diritti di base non possono essere garantiti e mancano dei mezzi idonei ad ordinarle efficacemente in modo democratico. Tuttavia, la stragrande maggioranza delle competenze dell'UE opera al di là del moralmente vincolante. Qui, è opportuno cercare di proteggere la varietà di capitalismi e dei relativi sistemi di *welfare* degli Stati membri<sup>40</sup>, consentendo al contempo la cooperazione per garantire maggiore efficienza ed equità nelle loro interrelazioni. Come osserva Christian Joerges, il principale fallimento della risposta alla crisi dell'Eurozona – un prodotto della disconnessione democratica dell'UE – è stato quello di cercare di imporre una convergenza strutturale tra le economie meridionali e settentrionali d'Europa, ignorando che le economie di mercato non operano in modo uniforme, non solo a causa delle loro diverse configurazioni istituzionali ma anche in ragione dei loro diversi ideali e valori di fondo<sup>41</sup>.

Tuttavia, l'UE ha la possibilità di muoversi in una direzione diversa e meno unitaria<sup>42</sup>. I processi intergovernativi e interparlamentari in via di sviluppo nell'UE e le forme di integrazione differenziata che producono possono e devono essere considerati non come compromessi pragmatici ma come questioni di principio, per cui l'UE cerca di garantire l'uguaglianza nella tutela degli interessi nazionali e il rispetto tra i popoli d'Europa<sup>43</sup>. Dopotutto, l'UE è orgogliosa di promuovere l'unità nella diversità. Se, come hanno notato gli studiosi dell'intergovernamentalismo liberale, il ruolo dei Governi degli Stati membri è stato un fattore chiave nel moderare il «deficit democratico» dell'UE<sup>44</sup>, il ruolo dei PN può mitigare la sua disconnessione democratica. La circostanza per cui l'UE è un'unione di *demoi* nazionali piuttosto che corrispondere ad un unico *demos* europeo in nessun modo riduce il valore della cittadinanza europea. Il diritto per antonomasia associato a questo *status* non è quello di votare per il PE ma la possibilità per i cittadini dei diversi popoli di circolare liberamente. Questa possibilità garantisce che nessun individuo sia svantaggiato dal fatto di essere nato in uno stato piuttosto che in un altro<sup>45</sup>. Offre a tutti i cittadini pari opportunità di scegliere dove vivere e lavorare senza discriminazioni sulla base della nazionalità. Tuttavia, allo stesso tempo la libertà di movimento preserva e, in una certa misura, facilita la capacità dei diversi Stati d'Europa di perseguire e sperimentare diverse soluzioni nazionali dal punto di vista economico e sociale.

## 5. La Costituzione «demoi-cratia» dell'UE

Si obietterà che finora non si è dato conto dell'ostacolo principale alla creazione di un'Unione democratica e più differenziata, vale a dire l'uniformità del diritto dell'UE, il suo primato e l'effetto

<sup>37</sup> R. Bellamy e S. Kröger, *The Demoi-cratic Justifiability of Differentiated Integration in a Heterogeneous EU*, in «Journal of European Integration», 39, 2017, pp. 625 ss.

<sup>38</sup> T. Christiano, *Replies to David Álvarez, David Lefkowitz, and Michael Blake*, in «Law, Ethics and Politics», 4, 2016, pp. 221 ss.

<sup>39</sup> J. Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1999, pp. 90, 106.

<sup>40</sup> P. A. Hall e D. W. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

<sup>41</sup> C. Joerges, *The Economy is a Polity: Implications for the New Modes of Economic Governance in the EU*, cit., p. 127.

<sup>42</sup> R. Bellamy, *An Ever Closer Union of Peoples: Republican Intergovernmentalism, Demoi-cracy and Representation in the EU*, cit., pp. 499 ss.

<sup>43</sup> R. Bellamy e S. Kröger, *The Demoi-cratic Justifiability of Differentiated Integration in a Heterogeneous EU*, cit., p. 625 ss.

<sup>44</sup> A. Moravcsik, *The Myth of Europe's «Democratic Deficit»*, in «Intereconomics» November/December, 2008, 331 ss.

<sup>45</sup> R. Bellamy, *A Duty Free Europe? What's Wrong with Kochenov's Account of EU Citizenship Rights*, in «European Law Review», 21, 2015, pp. 558 ss.; R. Bellamy, *A Republican Europe of States: Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*, cit., cap. 5.

diretto interpretati dalla più potente istituzione europea, la Corte di Giustizia. Il processo di integrazione attraverso il diritto e i suoi stretti legami con la costruzione del mercato unico hanno portato alla creazione giudiziaria di quella che è stata definita una «costituzione economica» per l'UE. Qui di seguito si esplora la misura in cui questi vincoli giuridici possono essere resi compatibili con la visione democratica dell'UE sopra menzionata.

Sono stati compiuti due importanti passi in avanti per riaffermare la natura democratica dell'UE dopo il Trattato di Lisbona. In primo luogo, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE impegna l'UE a mostrare uguale rispetto per le identità costituzionali degli Stati membri, anche se (subordinatamente al rispetto dei valori democratici di cui agli articoli 2 e 6 TUE) con la possibilità di sospendere determinati diritti di partecipazione ai sensi dell'articolo 7 dello stesso Trattato per quegli Stati che non riescono a conformarsi ad essi. In secondo luogo, come ho notato in precedenza, gli articoli 10 e 12 del TUE hanno dato un ruolo ai Parlamenti nazionali nell'ambito del processo decisionale europeo. Le sentenze del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Trattato di Lisbona e sul programma *OMT* (*Outright Monetary Transaction Programme*) testimoniano la costante volontà delle Corti costituzionali nazionali di respingere le incursioni del diritto dell'UE sulle interpretazioni nazionali dei principi ultimi delle Costituzioni. Sulla stessa linea, si collocano anche le sentenze del Tribunale costituzionale spagnolo e della Corte costituzionale italiana nei casi *Melloni* e *Taricco*, riguardanti, l'uno, il mandato d'arresto europeo e il diritto a un processo equo ai sensi della Costituzione spagnola e, l'altro, la disciplina europea sugli interessi finanziari dell'Unione, in particolare l'aliquota sull'IVA, e la natura del principio di legalità nel diritto costituzionale italiano. Tali prese di posizione suggeriscono che il quadro di una costante erosione delle disposizioni costituzionali nazionali ad opera dell'UE può essere esagerato. Come hanno osservato altri commentatori, le strutture giuridiche dell'UE spesso esemplificano un notevole grado di pluralismo costituzionale<sup>46</sup>. In effetti, alcuni sostengono che il modello di rapporti che connota l'Unione europea sarebbe quello della «tolleranza costituzionale», per il quale nell'ordinamento giuridico europeo gli Stati membri e l'UE si riconoscono vicendevolmente e accettano reciprocamente i loro sistemi giuridici in modo non gerarchico<sup>47</sup>. Tale affermazione potrebbe essere sottoposta ad una crescente tensione<sup>48</sup>, come riconosciuto sin dall'inizio dal suo sostenitore principale<sup>49</sup>, ma suggerisce la possibilità di un'alternativa costituzionale «demoi-cratca»<sup>50</sup>.

La sentenza OMT del Tribunale costituzionale tedesco aveva accolto la sua interpretazione dell'articolo 38, paragrafo 1, della Legge fondamentale tedesca in quanto imponeva che l'autorità statale non potesse essere trasferita se ciò avesse determinato uno svuotamento del controllo democratico. Inoltre, il Tribunale riteneva che gli obblighi della Germania nell'ambito delle operazioni monetarie definitive della Banca centrale europea non fossero tali da pregiudicare il controllo del *Bundestag* sul bilancio<sup>51</sup>. Tale sentenza è servita a rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali in altri Stati membri. Sebbene la preparazione e la capacità dei PN nell'assumere queste nuove funzioni cambino da uno Stato membro all'altro, si è suggerito sopra che esiste la concreta

---

<sup>46</sup> N. MacCormick, *Beyond the Sovereign State*, in «Modern Law Review», 56, 1993, pp. 1-18; Id., *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, in «European Law Journal», 1, 1995, pp. 259-266; K. Jaklic, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

<sup>47</sup> J.H.H. Weiler, *In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg*, in J.H.H. Weiler e M. Wind (a cura di), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 20-21.

<sup>48</sup> J. H.H. Weiler, *Prologue: Global and pluralist constitutionalism*, in G. de Búrca e J.H.H. Weiler (a cura di), *The Worlds of European constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 8-18; R. D. Kelemen, *On the Unsustainability of Constitutional Pluralism. European Supremacy and the Survival of the Eurozone*, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», 23, 2016, pp. 136-150.

<sup>49</sup> J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 90-101

<sup>50</sup> Ivi, p. 346-347.

<sup>51</sup> D. Grimm, *The Constitution of European Democracy*, trad. a cura di J. Collings, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 170-171.

possibilità che essi si facciano agenti della riconnessione «demoi-cratice» nei confronti del processo decisionale europeo.

Tuttavia, questi passaggi da soli sono insufficienti. Da un lato, potrebbero non essere adeguati a contrastare la costituzionalizzazione incrementale dei trattati da parte della Corte di giustizia europea e il conseguente processo sempre più marcato di integrazione negativa attraverso il diritto. Dall'altro lato, rimane il problema della natura complessa e spesso disfunzionale del metodo comunitario come modalità di elaborazione delle politiche dell'UE. Fritz Scharpf ha offerto due serie di suggerimenti correlati tra loro che, in una certa misura, potrebbero consentire di affrontare ciascuna di queste problematiche.

La prima serie di proposte esplora la possibilità di un superamento, a livello politico, delle decisioni della Corte di giustizia europea mediante il Consiglio europeo<sup>52</sup>. Sebbene i sostenitori del pluralismo costituzionale considerino la validità del diritto dell'UE fondamentalmente ancorata alle fonti del diritto nazionale interpretate dai rispettivi giudici costituzionali, ciò solleva la preoccupazione di un potenziale conflitto tra i Tribunali nazionali e la Corte di giustizia europea nel caso in cui i primi ritengano che la seconda abbia ecceduto le proprie competenze. Una sfida che la Corte di giustizia ha giudicato di per sé illegittima visto che essa reclama la «competenza sulla competenza».<sup>53</sup> In effetti, entrambe le parti hanno (quasi sempre) accuratamente evitato questo scontro, temendo che esso potesse rappresentare un'opzione nucleare<sup>54</sup>. Tuttavia, a lungo termine tali strategie di elusione giocano in ultima analisi a favore della Corte di giustizia europea in quanto aumenta il dominio del diritto europeo con una sorta di «effetto a cascata».

Scharpf suggerisce che una decisione assunta con un'amplissima maggioranza in seno al Consiglio offra un meccanismo adeguato per affrontare tali situazioni di conflitto (nucleare)<sup>55</sup>: in effetti, offrirebbe una via d'uscita garantendo un meccanismo «demoi-criticamente» legittimo per risolverle. In sostanza, questo meccanismo limiterebbe il ruolo della Corte di giustizia europea allo svolgimento di un «controllo debole» (*weak review*). Rimuoverebbe la supremazia giudiziaria chiarendo che i Governi eletti sono i custodi dei trattati. In linea con i principi dell'«intergovernamentalismo repubblicano», un governo democratico che contesta una sentenza della Corte di Giustizia europea si sottoporrebbe al giudizio dei suoi pari, degli altri Stati membri, e chiederebbe di essere trattato con uguale interessamento e rispetto. Da un lato, ci si può aspettare che altri Governi democratici valutino positivamente la necessità di adeguare meglio le decisioni europee ai diversi contesti domestici nazionali e in particolare le due forme di eterogeneità che giustificano l'integrazione differenziata. Così gli altri Governi nazionali potranno comprendere, da parte loro, le reazioni avverse che una decisione della Corte di giustizia europea può suscitare in alcuni Paesi se percepita come insensibile alle specificità nazionali e se, ritenuta, pertanto, sbagliata. Dall'altro, ciò non significa che gli altri Stati siano necessariamente disposti a tollerare qualsiasi obiezione sollevata contro una sentenza che si è rivelata scomoda per il governo interessato – al contrario. Perché sarebbero anche pienamente consapevoli dei pericoli di consentire ai singoli Paesi di sottrarsi ai loro obblighi solidaristici e di minare l'autorità della Corte di giustizia europea attraverso delle sfide superficiali o egoistiche. Percorrere una strada parallela per contrastare la costituzionalizzazione dei trattati da parte della Corte implicherebbe: a) consentire solo procedimenti giudiziari e di infrazione basati su regolamenti e direttive adottati ai sensi degli articoli 289-291 TFUE<sup>56</sup>; b) permettere la formulazione di proposte

---

<sup>52</sup> F. W. Scharpf, *Legitimacy in the multilevel European polity*, in «European Political Science Review», 1, 2009, pp. 199-200.

<sup>53</sup> La trattazione di tale questione è stata principalmente associata a tre importanti sentenze del Tribunale costituzionale federale tedesco: BVerfG, 2 BvL 52/71 *Internationale\_Handels-gesellschaft\_mBH\_v\_ \_Einfuhr-und\_Vorratsstelle\_für\_Getreide\_und\_Futtermittel\_37* BVerfGE 271 (*Solange I*) [1974] 2 CMLR 540; BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 giugno 2009. (sentenza sul Trattato di Lisbona); BVerfG, 2 BvR 1390/12, 12 settembre 2012 (sul Meccanismo europeo di Stabilità).

<sup>54</sup> J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, cit.

<sup>55</sup> F. W. Scharpf, *Legitimacy in a multilevel European polity*, cit., pp. 199-200.

<sup>56</sup> F. W. Scharpf, *De-constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe*, in «European Law Journal», 23, 2017, p. 322.

legislative da parte dei Parlamenti nazionali e del Consiglio che comportino l'abbandono parziale o totale di alcune parti dell'*acquis* comunitario per alcuni o tutti gli Stati, previa approvazione della maggioranza qualificata in seno al Consiglio e della maggioranza al Parlamento europeo<sup>57</sup>. Quest'ultima misura consentirebbe la rimozione di aspetti dell'*acquis* che non richiedono più un sostegno politico, anche solo perché hanno perso la loro utilità.

Quest'ultima proposta si collega alla seconda serie di suggerimenti<sup>58</sup>. Se l'integrazione differenziata strumentale, costituzionale e legislativa si normalizza, non da ultimo consentendo sfide all'autorità della Corte di giustizia e *opt-out* dall'*acquis*, allora anche la regola della maggioranza diventa più legittima. In effetti, c'è una certa simmetria tra i due. Nelle aree in cui prevale la regola della maggioranza semplice o della maggioranza qualificata, dovrebbe esserci la possibilità per gli Stati membri di rinunciare ad applicare la normativa europea. Per evitare che ciò si verifichi in aree in cui potrebbero presentarsi fenomeni di *free riding* o esternalità negative, dovrebbe essere possibile bloccare tali richieste a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e a maggioranza assoluta nel PE. Nel frattempo, prevarranno il metodo comunitario e il consenso per quanto riguarda le modifiche dei Trattati.

Questi suggerimenti mirano a facilitare un processo decisionale efficace ed equo che rimanga coerente con le norme e le pratiche che configurano un sistema come democraticamente legittimo. Data l'eterogeneità in seno all'UE, la legittimità democratica non può essere raggiunta semplicemente rafforzando la democrazia a livello dell'UE. Tuttavia, può essere conseguita se l'UE si dota di una costituzione «demoi-cratice» che consente l'attivazione di un sistema a geometria variabile reciprocamente concordato tra i suoi membri. Inoltre, sarebbe sbagliato considerare l'Unione così riconfigurata come un'accozzaglia confusa, tra chi sta «fuori» e chi sta «dentro», solo per fini strumentali. Piuttosto, una simile costituzione rifletterebbe la concezione di principio di una comunità internazionale di Stati democratici basata sul mutuo rispetto reciproco. In particolare, essa consentirebbe il passaggio dal commercio libero al commercio equo, non da ultimo distinguendo l'anti-protezionismo alle frontiere dalla deregolamentazione all'interno delle frontiere. Il primo ha sicuramente migliorato l'efficienza del mercato consentendo ai paesi di ottenere dei vantaggi competitivi. Tuttavia, il secondo – la deregolamentazione – ha condotto alla disarticolazione dei mercati dalle strutture sociali e politiche nazionali, che sono state definite democraticamente a livello statale per mantenere un certo *standard* di produzione e di lavoro e offrire assistenza sociale e formazione ai soggetti svantaggiati da un sistema di scambi ulteriormente liberalizzati<sup>59</sup>. La deregolamentazione è stata spinta e sfruttata da quegli interessi corporativi multinazionali in grado di beneficiare di tali cambiamenti ma è servito ad aggravare il divario tra vincitori e perdenti, erodendo i sistemi di protezione sociale in nome della liberalizzazione del mercato<sup>60</sup>. L'integrazione differenziata consentirebbe di ripristinare un certo grado di autonomia normativa nazionale che fornisce incentivi alla stessa UE di adottare misure compensative (come la protezione di norme e standard sul lavoro e il coordinamento dei livelli di imposta sulle società) che possono aumentare i vantaggi politici interni in uno schema di libero scambio, bilanciando i suoi benefici con i suoi effetti redistributivi non egualitari e la capacità degli Stati di mitigarli.

## 6. Conclusioni

---

<sup>57</sup> F.W. Scharpf, *After the Crash: A perspective on Multilevel European Democracy*, in «European Law Journal», 21, 2015, p. 403.

<sup>58</sup> F. W. Scharpf, *After the Crash*, cit., pp. 400-404 and Id., *De-constitutionalisation and majority rule*, pp. 330-332.

<sup>59</sup> J. G. Ruggie, *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in «International Organization», 36, 1982, pp. 382-383 and 393-398; R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, 1987, p. 355.

<sup>60</sup> F. W. Scharpf, *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a 'Social Market Economy'*, in «Socio-Economic Review», 8, 2010, p. 223; T. Isiksel, *Europe's Functional Constitution. A Theory of Constitutionalism Beyond the State*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 173-179.

Contro gli euroscettici sostenitori della Brexit, si è sostenuto altrove che possiamo esercitare un reale controllo delle politiche solo attraverso organizzazioni come l'UE; contro alcuni eurofili sostenitori dell'unione politica, si è suggerito, invece, di assicurare il controllo delle proprie scelte attraverso la collaborazione tra le democrazie nazionali in Europa, anziché pretendere di creare un sistema pienamente democratico a livello di Unione<sup>61</sup>. Sia le alternative euroscettiche che quelle federali-eurofile comportano una perdita del controllo. Lasciando l'UE, il governo britannico e coloro che hanno votato a favore di questa proposta hanno commesso un errore morale e politico contro se stessi e contro i cittadini europei di altri Stati membri. Si sono messi in una situazione in cui saranno inevitabilmente controllati e dominati da altri Stati e organizzazioni e in cui potranno rispondere solo cercando, in gran parte invano, di controllarli e dominarli a loro volta. Secondo il «trilemma di Rodrik», con la Brexit si salva solo un simulacro della sovranità nazionale, simboleggiata dal ritorno di alcuni controlli sull'immigrazione contro i poveri e i deboli, ignorando i loro obblighi morali di assistere coloro che hanno un disperato bisogno di emigrare in combinazione con una totale apertura ai processi economici globali su cui i cittadini del Regno Unito avranno poco o nessun controllo democratico. Al contrario, i tentativi di rendere l'Unione europea una «demos-crazia» rischiano di mettere a repentaglio l'eterogeneità culturale e socioeconomica degli Stati membri. Infatti, un simile grado di pluralismo merita protezione non solo per ragioni puramente pragmatiche ma anche per quelle di carattere normativo. Esso consente, infatti, di realizzare quelli che J.S. Mill ha chiamato «esperimenti nella vita»<sup>62</sup> e di assicurare la ricchezza dei modelli di vita sociale. La visione «demoi-cratia» concepisce l'UE come strumento per consentire alle diverse culture politiche e socio-economiche degli Stati membri di coesistere in termini di reciproco riconoscimento e rispetto. L'UE diventa in questo modo un mezzo per mantenere il controllo e non, come certi sostengono, per perderlo.

---

<sup>61</sup> R. Bellamy, *A Republican Europe of States*, cit., pp. 209-212

<sup>62</sup> J.S. Mill, *On Liberty*, ed. J. M. Robson, Toronto, University of Toronto, 1977, p. 261.