

**Nicola Verola**

**L'EUROPA LEGITTIMA**

**PRINCIPI E PROCESSI DI LEGITTIMAZIONE NELLA  
COSTRUZIONE EUROPEA**

*Prefazione di Giuliano Amato*

**Passigli Editori**

# Prefazione

di Giuliano Amato

Quello che i lettori si accingono a leggere è un libro sull'Europa diverso e per questo ne usciranno arricchiti anche i cultori più ferrati della materia, quelli a cui spesso basta una scorsa per capire ciò che si può ricavare dal testo che hanno sott'occhio. In questa occasione una scorsa non basta, perché sono tante le informazioni che ci fornisce l'autore e illuminanti i nessi che egli sa costruire, pagina dopo pagina, tra i fatti di cui ci informa e i temi evocati nel titolo e nel sottotitolo del suo libro.

Nicola Verola è un diplomatico in servizio da anni alla nostra Rappresentanza di Bruxelles, che, grazie alla sua formazione culturale, vive l'esperienza quotidiana delle faticose e spesso grigie riunioni in cui si snodano e in più casi si aggrovigliano le mille vicende del lavoro europeo, vagliandole mentalmente alla luce delle teorie e delle opinioni che la dottrina è venuta producendo sui principi fondanti della nostra Unione. Di qui il contrappunto costante fra la messa a fuoco di quei principi, l'impatto che essi dimostrano di avere sugli sviluppi concreti della nostra vita istituzionale comune e, inversamente, l'impatto che questi stessi sviluppi producono sulla forza e la credibilità dei principi.

Il punto di partenza è ineccepibile: se l'Europa sta dedicando tanto tempo e tante risorse alla verifica dei suoi poteri e della sua stessa missione, se è entrata in analisi (come scrive Verola), la ragione è che c'è incertezza sulla sua legittimazione, weberianamente intesa come insieme delle ragioni che rendono accettati l'esercizio di quei poteri da parte di coloro sui quali essa li esercita. E allora - comincia con il chiedersi Verola - quali sono stati, sino ad oggi, queste ragioni di legittimazione?

La prima è stata la legittimazione, e quindi la legittimità negoziale, che era la più ovvia e la più naturale per una organizzazione nata da un accordo fra Stati, che in essa avrebbero avuto, almeno nei primi decenni, un potere decisionale esclusivo attraverso il Consiglio in cui erano chiamati a sedere i loro Ministri. E la trama delle procedure europee si è sviluppata, su questa base, come un continuo negoziato, con le sue tappe e le sue tante sedi, ora formali, ora informali, che l'autore puntualmente ripercorre.

Alla legittimità negoziale si è affiancata per prima quella "funzionale", volta a rendere tanto efficace, quanto persuasivo l'*output* delle istituzioni comunitarie, in ragione della sua affidabilità tecnica e dell'"oggettiva" rispondenza all'interesse comune di conclusioni che dovevano attraversare i mille vagli ispirati dagli interessi politici specifici di ciascuno Stato membro. La legittimità funzionale - nota Verola - era già implicita nel metodo appunto "funzionalista" prescelto da Schuman e Monnet per aggirare gli ostacoli politici alla costruzione europea. E si deve ad essa

se le sedi e le procedure istituzionali di Bruxelles si sono venute arricchendo della partecipazione di funzionari nazionali, di esperti e di rappresentanti di interessi organizzati, sino a partorire la giungla della “comitologia” e a produrre un effetto di appesantimento e di rallentamento perfidamente controproducente rispetto alla finalità efficientista a cui il tutto doveva contribuire.

Premeva intanto la terza legittimità, quella democratica, che si sarebbe fatta spazio, in primo luogo, attraverso l'elezione diretta del Parlamento europeo, con tutte le sue conseguenze, a partire dalla co-decisione legislativa, che avrebbe fatto risalire la legislazione europea non più alla sola volontà degli Stati (e quindi alla legittimità negoziale), ma alla volontà degli stessi cittadini. Nel frattempo, però, sul filone dell'inserimento delle rappresentanze promosso dalla legittimità funzionale, la Commissione apriva il “dialogo con la società civile”, che era un modo esso stesso di cercare quella legittimità democratica, che la Commissione non possedeva per altra via. L'ibrido che ne usciva - di sedi e procedure in parte tecnico-corporative, in parte di partecipazione civile - quale valore poteva e può avere in chiave di legittimazione democratica, di fronte al processo ancora incompiuto che ha al centro la crescita del Parlamento Europeo?

Inizia con questa domanda la riflessione critica di Verola (che nel libro non segue, ma affianca costantemente l'analisi delle vicende concrete). Ed è una riflessione che rimane nella mente di chi legge come la radiografia di un groviglio: il groviglio creato da un filone negoziale che è sempre stato ed è tuttora il più forte e il più sviluppato, tanto da improntare a sé lo stesso filone funzionale, con l'insieme dei due che diviene così complicato da frustrare molto spesso le ragioni di entrambi, vale a dire il raggiungimento del consenso e la produzione di un *output* tempestivo e razionalmente fondato. Mentre il filone democratico si frantuma, a brandelli, tra investiture politiche tuttora monche e partecipazione semi-democratica e semi-funzionale.

La Convenzione e la Conferenza Intergovernativa avrebbero dovuto sciogliere il groviglio e quindi dare all'Europa basi certe di legittimazione e costruire su di esse missioni, sedi e procedure decisionali nette e non più labirintiche. Certo, neppure loro avrebbero potuto semplificare al punto da poggiare l'intera costruzione su un unico pilastro di legittimazione. L'Europa fondata insieme sulla volontà dei suoi Stati e su quella dei suoi cittadini è oggi un *must*, dal quale discendono inevitabili conseguenze, quanto meno in termini di convivenza fra legittimazione negoziale e legittimazione democratica. Ma la convivenza (che è alle radici, in fondo, degli stessi Stati federali) ben potrebbe portare ad un migliore equilibrio fra le regole e le procedure di governo che discendono dall'una e dall'altra; quanto meno per coloro che non cadono nella trappola (e Verola dedica un capitolo alle ragioni per non caderci) che porta ad escludere un possibile assetto democratico europeo in ragione dell'inesistenza di un unico *demos* che accomuni e sovrasti i nostri *demos* nazionali.

Un migliore, anche se non perfetto, equilibrio lo si trova per la verità in quella Costituzione europea che è uscita dalla Convenzione e dalla Conferenza Intergovernativa. Ma neppure esso, con tutti i suoi limiti, è riuscito sino ad oggi a farsi accettare. E così l'Europa si trova - per espressa decisione delle istituzioni che la reggono - in "pausa di riflessione", un modo come un altro per dire che è tornata (o è rimasta) in analisi. Per chi si adopra affinché ne esca al più presto, e con le idee più chiare su di sé, la lettura di questo libro è di sicuro illuminante.