

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 *demoi* 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.

Introduzione

di Nicola verola

Un organismo politico vitale non dovrebbe aver bisogno, a rigore, di interrogarsi sulla propria legittimità. Le sue classi dirigenti, i suoi intellettuali, i suoi cittadini dovrebbero poterla dare per scontata; cercare nelle sfide di tutti i giorni le giustificazioni di cui hanno bisogno; consacrare le loro energie all'elaborazione di un progetto per il futuro, piuttosto che a faticosi esercizi di autocoscienza¹.

Se le cose stanno così, il susseguirsi, negli ultimi anni, di dibattiti strutturati e riflessioni collettive sul futuro dell'Europa può essere visto come un sintomo di incertezza più che come un segnale di dinamismo. E' come se, dopo le grandi realizzazioni degli anni '90, l'Unione fosse "entrata in analisi" per superare una grave crisi di identità, o forse per oltrepassare una propria personalissima "linea d'ombra".

La "Convenzione sul futuro dell'Europa" e la Conferenza Intergovernativa del 2003-2004 avrebbero dovuto rispondere a questo "bisogno di senso". Ma i loro lavori non hanno dato, almeno per il momento, i frutti sperati. Dopo un tormentato dibattito, i *citoyens* francesi (e olandesi), consultati per via referendaria, hanno deciso di esiliare la Costituzione europea, se non a Sant'Elena, quantomeno all'Elba: in un limbo politico e istituzionale da cui potrà essere recuperata, nella migliore delle ipotesi, soltanto fra alcuni anni. Al termine della "pausa di riflessione" indetta nel giugno del 2005 dai Capi di Stato e di Governo.

Si è molto parlato, e molto si parlerà, in futuro, dei fattori che hanno determinato questa battuta d'arresto. Alcuni hanno carattere schiettamente nazionale e altri hanno, all'atto pratico, ben poco a che fare con il testo della Costituzione. Tuttavia, se ci si limitasse ad attribuire l'esito delle consultazioni referendarie della primavera 2005 all'opportunismo delle *élites* politiche nazionali, a "paure irrazionali" o a "cattiva comunicazione" non si renderebbe un servizio all'Europa. Anzi, si adotterebbe di fatto la strategia dello struzzo, nascondendo la testa sotto la sabbia di un "verbo europeista" che rischia, se non rinnovato, di apparire sempre più stantio.

Bisogna invece prendere atto del fatto che l'Unione attraversa – e non da oggi, ma almeno dalla fine degli anni '90 – un periodo di disorientamento, generato dalle tumultuose trasformazioni degli ultimi anni. Il lancio della moneta unica, il processo di adesione dei Paesi dell'ex blocco di Varsavia, il tentativo di trovare una collocazione autonoma nel mondo multipolare, l'estensione del raggio di azione delle politiche comunitarie al di là dei tradizionali ambiti economici, l'hanno posta

¹ P. Schmitter, *What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?*, in Jean Monnet Working Paper No. 6/01, Università di Harvard, 2001

di fronte ad una sfida senza precedenti: quella di auto-definirsi e di definire la propria finalità politica.

In un certo senso è come se, finito il “periodo della crescita”, l’Unione dovesse decidere cosa farà “da grande”: se evolvere in senso schiettamente federale o limitarsi a fornire una serie di strumenti, seppure sofisticati, per la gestione dei problemi collettivi degli Stati membri. Un nodo di fondo che le successive revisioni del Trattato di Roma hanno sistematicamente eluso².

E’ possibile che proprio in questo “non detto” risiedano le cause profonde dell’attuale *impasse* politico-costituzionale. Perché se l’ambiguità che da sempre circonda la “finalità politica” dell’Unione ha consentito di ampliarne i poteri (e la *membership*) senza significativi traumi politici³, ha anche impedito l’elaborazione di una visione realmente condivisa del ruolo dell’Europa e delle ragioni dello “stare assieme” degli europei. Da qui lo smarrimento, il senso di inadeguatezza, la stanchezza e in alcuni casi persino il risentimento degli ultimi anni.

Per superare la crisi occorrerebbe restituire l’integrazione alla politica. Riscoprire l’”Europa-progetto” sotto l’involucro dell’”Europa-processo”. Ma per far ciò occorre innanzitutto condurre una riflessione rigorosa sulle basi di legittimità dell’edificio comunitario⁴. Solo nel momento in cui si hanno ben chiari in mente quali siano i fattori che rendono legittimo il trasferimento e l’esercizio di determinate competenze al livello comunitario – solo nel momento, cioè, in cui si abbia ben chiaro quali siano le fondamenta e il materiale da costruzione disponibile – si può infatti ragionare su come ingrandire o ristrutturare l’edificio comunitario. La riflessione sulla “finalità politica” dell’Europa e quella sulle sue basi di legittimità, in altri termini, sono due facce della stessa medaglia.

La “Convenzione sul futuro dell’Europa” che si è tenuta a Bruxelles fra il 2002 e il 2003 rimane ad oggi il più ambizioso tentativo di trovare delle risposte a questi quesiti. Eppure, non si può dire che i lavori dell’organismo creato al Consiglio Europeo di Laeken e i negoziati della successiva Conferenza Intergovernativa abbiano fatto definitivamente luce sulla questione della legittimità dell’Europa.

Sul piano normativo, l’articolo 1 del “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” suggerisce per la prima volta in maniera abbastanza esplicita che l’Unione poggia su una duplice legittimità: quella che le deriva dagli Stati membri e quella che le deriva dai cittadini⁵. Ma questa

² Al massimo sono arrivate, con Maastricht, a formalizzare l’obiettivo – abbastanza vago da poter essere “digerito” anche da posizioni “soveraniste” – di una “unione sempre più stretta dei popoli europei”.

³ N. Verola, *La Federazione di Stati Nazionali*, Quaderni Costituzionali, 2/2003

⁴ F.W. Scharpf, *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*, Working Paper del Max Plank Institut fur Gesellschaftsforschung, 04/06

⁵ Per la precisione, stabilisce che la Costituzione europea è “ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d’Europa”, cosa sottilmente diversa dal dire che l’Unione poggia sull’investitura democratica da parte dei cittadini e sull’accordo fra gli Stati membri. Una formulazione di questo genere avrebbe avuto senz’altro il pregio della chiarezza, ma sarebbe stata molto più difficile da far accettare ad alcuni Stati membri.

enunciazione di principio non è sufficiente a spiegare, in concreto, cosa rende legittime le azioni delle istituzioni comunitarie.

Sul piano delle dinamiche istituzionali, poi, la Costituzione europea affina, ma non modifica nella sostanza quei complessi equilibri che fanno dell'Unione un ibrido istituzionale difficilmente inquadrabile.

Che entri in vigore o meno, la Costituzione non rende quindi superflua, ma semmai ancor più necessaria, una riflessione sulle basi di legittimità, e quindi sulle prospettive di sviluppo, della costruzione europea. Il che ci porta al cuore del presente lavoro.

Nelle pagine che seguono cercheremo di far luce sui processi di legittimazione europei partendo dall'osservazione empirica dei meccanismi di funzionamento dell'Unione. Nel far ciò, prenderemo le mosse dall'assunto weberiano in base al quale potere legittimo significa, innanzitutto, potere riconosciuto come giusto e pertanto accettato⁶. Con un certo empirismo, definiremo quindi "principi di legittimità" dell'Unione come i principi che giustificano, agli occhi di coloro che vi sono sottoposti, l'esercizio del potere da parte delle istituzioni dell'Unione.

Partendo da questa definizione, individueremo tre "titoli di giustificazione" dell'azione comunitaria: la "legittimità processuale", o negoziale, la "legittimità democratica" e la "legittimità funzionale".

I primi due hanno natura procedurale. Nell'ottica della legittimità processuale, le decisioni europee sono legittime nella misura in cui riflettono, direttamente o indirettamente, un accordo fra Stati membri. Dal punto di vista della legittimità democratica, sono legittime in quanto riflettono una investitura dal basso, da parte dei cittadini della UE.

Questi due principi hanno natura formale e si riferiscono al processo attraverso il quale si giunge a determinate decisioni. Sono, per utilizzare una terminologia ormai invalsa nella scienza della politica, dei principi di legittimità "di *input*"⁷. Il terzo principio ha invece natura sostanziale e si riferisce al contenuto delle decisioni. Dal punto di vista della legittimità funzionale, infatti, queste ultime sono legittime nella misura in cui consentono di raggiungere determinati risultati ritenuti a vario titolo desiderabili⁸. La legittimità funzionale, in altri termini, è un principio di legittimità "di *output*".

⁶ "Legitimacy is a shared expectation among actors in an arrangement of asymmetric power, such that the actions of those who rule are accepted voluntarily by those who are ruled because the latter are convinced that the actions of the former conform to pre-established norms. Put simply, legitimacy converts power into authority – Macht into Herrschaft – and, thereby, simultaneously, establishes an obligation to obey and a right to rule" (P. Schmitter, *What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?*, in Jean Monnet Working Paper No. 6/01, Università di Harvard, 2001p.1).

⁷ F. Scharpf, *Governing il Europe – Effective and Democratic?*, Oxford University Press, New York, 1999

⁸ Per utilizzare le parole di Lijphart (A. Lijphart, *Patterns of Democracy – Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999, p 1): "Democracy means government not only by but also for the people – that is "government in accordance with the people's preferences".

Nessuno di questi tre principi ha una vocazione totalizzante. Nessuno, cioè, può aspirare al ruolo di “principio ultimo” di legittimazione dell’Unione. Al contrario, fra di essi vi è una tensione dinamica che fa sì che, a seconda dei casi, le decisioni delle istituzioni comunitarie si giustifichino sulla base di un principio piuttosto che di un altro. Non a caso, il rapporto fra i tre termini varia tanto “nello spazio” quanto nel tempo. Nello spazio perché ogni settore di attività dell’Unione ha le proprie regole di funzionamento e, per così dire, la propria *ratio*⁹. Nel tempo perché queste regole di funzionamento e questa *ratio* non sono immutabili ma possono subire degli sviluppi, alle volte impercettibili, altre piuttosto sensibili. In aggregato, l’evoluzione del rapporto fra i tre principi di legittimità della costruzione europea è determinata dalla somma di tutte queste variazioni settoriali. Più che come un equilibrio puntiforme, può essere visualizzata come una sorta di “orografia in movimento”.

Nelle Comunità delle origini la legittimità delle politiche poggiava quasi esclusivamente sulla legittimità processuale e la legittimità funzionale. E non sarebbe potuto essere altrimenti. In una collettività estremamente frammentata come quella europea occorreva predisporre delle strategie che consentissero di gestire le fratture interne senza cadere nel rischio di paralisi. Così, la UE ha elaborato, da un lato, una serie di garanzie procedurali volte a “rassicurare” gli Stati membri e a permettere una gestione quanto più possibile consensuale delle competenze assegnategli. Dall’altro, ha adottato un approccio spiccatamente tecnocratico alla gestione dei vari dossier, per abbassare il gradiente politico delle discussioni e facilitare il raggiungimento di soluzioni “ottimali”.

Queste due strategie corrispondevano, per l’appunto, alle due fonti originarie di legittimità dell’Unione: la legittimità processuale e la legittimità funzionale. Fino a tempi recenti, le decisioni adottate a livello europeo potevano essere considerate legittime, infatti, nella misura in cui riflettevano un consenso di massima fra gli Stati membri e consentivano di raggiungere risultati migliori di quelli che gli Stati membri avrebbero ottenuto individualmente.

Con il tempo, questo equilibrio è entrato in crisi a causa non solo dell’aggravarsi del problema del “deficit democratico” ma anche della necessità di introdurre elementi maggioritari nei processi decisionali. Da qui la graduale ascesa del principio di legittimità democratica.

Lo schema che seguiremo nel volume ricalcherà questa ricostruzione “idealtipica”. Nel primo capitolo, dedicato alla legittimità processuale, descriveremo le due dimensioni del sistema negoziale comunitario: il negoziato fra Stati membri e il negoziato fra istituzioni. Ci soffermeremo poi sulle sue implicazioni sistemiche e, in particolare, sui suoi costi. Il secondo capitolo analizzerà alcune delle principali implicazioni del principio di “legittimità funzionale”, con particolare attenzione al

⁹ Ad esempio, in un settore quasi esclusivamente intergovernativo come la PESC il criterio di legittimità prevalente è senz’altro la “legittimità processuale”, ovvero l’accordo fra Stati membri. Nelle politiche regolatrici, dove il Consiglio vota a maggioranza qualificata ed il ruolo della Commissione è particolarmente forte, prevale invece la legittimità funzionale.

ruolo delle tecnocrazie europee, alla rappresentanza degli interessi e alla natura delle competenze comunitarie. Partendo dall'analisi del "deficit democratico" e del "deficit funzionale", il terzo capitolo illustrerà la tendenza di lungo periodo alla parlamentarizzazione del sistema ma anche le persistenti anomalie del "bicameralismo" dell'Unione. Il quarto capitolo completerà il discorso affrontando il problema di fondo della "democrazia europea": quello dell'identità collettiva. Nel quinto e ultimo capitolo, utilizzeremo la griglia concettuale fin lì sviluppata per analizzare le sfide con cui il processo d'integrazione dovrà misurarsi nei prossimi anni. Sfide che possono essere riassunte, parafrasando il motto dell'Unione¹⁰, nell'esigenza di conciliare la diversità con l'unità; il consenso con l'ambizione; l'inclusività con l'aspirazione ad uno sbocco autenticamente costituzionale.

Bruxelles, febbraio 2006

¹⁰ Art. I-8 del « Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa