

Convegno internazionale "Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, le Costituzioni nazionali e i Diritti fondamentali", organizzato dall'Università della Calabria – Cosenza, 11 e 12 aprile 2005

Che fine ha fatto il deficit democratico?

di Cesare Pinelli

1. I presupposti della controversia sul deficit democratico e la loro scarsa aderenza alle vicende e ai problemi istituzionali dell'Unione europea. 2. Le disposizioni del Trattato costituzionale espressamente dedicate al nesso democrazia-rappresentanza politica. 3. La complessiva ispirazione del Titolo VI della Parte I, sulla "vita democratica dell'Unione". 4. Ricerca della congruenza del disegno istituzionale con i principi enunciati nel Titolo VI della Parte I. 5. Conclusioni.

1. Da almeno venti anni la controversia sul deficit democratico delle istituzioni europee è uno dei grandi tornanti del dibattito scientifico e politico sull'Unione. Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa consente di affrontare su basi nuove la controversia, se non addirittura di colmare il deficit? Oppure le sue disposizioni sono irrilevanti a questo proposito? Nel mio contributo, dopo aver brevemente ripercorso i termini essenziali del dibattito sul deficit democratico, mi soffermerò sulle disposizioni del Trattato costituzionale che più direttamente mirano a rispondere, talvolta con semplici definizioni ma anche con l'introduzione di nuovi congegni e istituti, alla domanda di democratizzazione delle istituzioni europee.

La controversia sul deficit democratico ha sempre nascosto una certa eterogeneità di posizioni. Che non dipende solo dalla notissima risalente pluralità di accezioni di democrazia, ma anche e soprattutto dalla possibilità di trasporre in sede sovranazionale i congegni, gli istituti e gli schemi concettuali che storicamente hanno connotato l'affermazione e lo sviluppo della democrazia in ambito nazionale. Più questa possibilità è teorizzata, o comunque presupposta, più il deficit democratico delle istituzioni europee si baserà su un parametro fornito dalle esperienze nazionali. Chi al contrario assume l'unicità dell'assetto istituzionale europeo tenderà a ridimensionare fortemente il problema del deficit democratico. In questi termini la controversia degenera in un dialogo fra sordi, dove nessuno ha voglia di rimettere in discussione non tanto il proprio punto di vista dichiarato, quanto quello, sottinteso, sulla trasponibilità dal livello nazionale al livello sovranazionale della nozione ricevuta di democrazia.

La cosa finirebbe lì se la disputa fosse meramente teorica. Il guaio, o la fortuna, è che invece si sta parlando di vicende istituzionali, che come tutte le vicende istituzionali presto o tardi si vendicano degli interpreti attaccati a modelli stereotipati. Tanto la tesi della trasferibilità della nozione di democrazia dal livello nazionale a quello sovranazionale quanto la tesi dell'unicità dell'assetto istituzionale europeo trascurano infatti qualcosa di importante. Se la prima continua a proiettare sulla effettiva vicenda istituzionale dell'Unione l'immagine di un modello federale che per più versi e per più ragioni mal le si addice, l'altra continua specularmente a guardare alla stessa vicenda secondo il paradigma funzionalista, dimenticando o sottovalutando la qualità politica dei trasferimenti di sovranità intervenuti da Maastricht in poi. Ancora, se la tesi della trasferibilità presuppone una risoluzione della democrazia nella rappresentanza politica che nelle stesse esperienze nazionali si rivela per più aspetti usurata, la tesi opposta vede

troppo rapidamente nella prassi dell'Unione l'affermazione di congegni e istituti che della rappresentanza politica decreterebbero il superamento.

E se invece, nonostante la non trasferibilità della tradizionale nozione di democrazia in sede europea, l'Unione presentasse proprie specifiche esigenze di democratizzazione? E' una domanda impreveduta dai fautori dell'una come dell'altra tesi; ed è esattamente la domanda che l'evoluzione dell'assetto istituzionale dell'Unione ha posto con urgenza sempre maggiore.

Negli studi sulle forme di governo, i costituzionalisti sono soliti rappresentare la democrazia e l'efficienza delle istituzioni come i due poli contrapposti entro cui collocare, ricostruire e infine classificare le esperienze costituzionali storicamente riscontrabili. Ma la dicotomia non funziona altrettanto bene in un sistema caratterizzato da una perdurante duplice legittimazione - sovranazionale e interstatale - come quello dell'Unione. I problemi che esso pone sono tanto di efficienza quanto di democrazia, e le relative soluzioni dovrebbero poter affrontare simultaneamente ambedue gli ordini di problemi.

Prendiamo le procedure decisionali dell'Unione. Queste formano un ginepraio nel quale rischiano di perdersi non solo i cittadini privi di nozioni giuridiche ma la grande maggioranza dei giuristi non adusi alle *technicalities* del diritto europeo. La confusione dei poteri in fatto realizzatasi impedisce di far valere le responsabilità di ciascuna istituzione verso l'altra e di tutte le istituzioni nei confronti dei cittadini, e vanifica le regole della pubblicità e della maggioranza con riguardo ai lavori del Consiglio operante quale organo legislativo. Lo stesso vale per gli atti dell'Unione. La virtuale indistinzione fra atti legislativi ed esecutivi, e l'introduzione a getto continuo di *regulations*, *soft law*, *guidelines*, strategie, azioni comuni, si ripercuotono negativamente sulla trasparenza della regolazione, sull'efficienza degli apparati chiamati ad applicarla, sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee. In situazioni del genere, le ragioni della democratizzazione e della trasparenza stanno dalla stessa parte delle ragioni dell'efficienza. Infatti, da Maastricht in poi, il *leit-motiv* delle proposte di riforma della Commissione, vera agenzia delle innovazioni nell'Unione, è sempre stato costituito da "democrazia, trasparenza, efficienza, semplificazione, flessibilità", evidentemente concepiti come obiettivi legati da un filo comune.

D'altra parte, le analogie con i modelli nazionali non funzionano neppure per la separazione dei poteri. Chiunque di noi pensi a tale principio lo associa alle finalità garantistiche cui lo preordinò Montesquieu e alle modalità con cui ha permeato l'organizzazione costituzionale degli Stati contemporanei. Senonché introdurre il principio di separazione nel sistema dell'Unione servirebbe a garantire non tanto la libertà dei cittadini - che in sede comunitaria trovano casomai soddisfacimento attraverso l'indipendenza, sempre rispettata, del potere giurisdizionale dalle istituzioni di indirizzo -, quanto la responsabilità, la pubblicità e la trasparenza delle istituzioni. Senza contare che, in un sistema basato su una duplice legittimazione, sovranazionale e interstatale, la previsione di una divisione funzionale tra esecutivo e legislativo si dovrebbe concretizzare in congegni e istituti diversi da quelli operanti negli Stati.

Peraltro la tendenza a impostare la questione in termini di trasferibilità o meno dei modelli nazionali stride anche per altre ragioni con la crescente specificità delle rappresentazioni e dei problemi della democrazia nell'Unione, come dimostrano la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'elaborazione degli standard di democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo, la cui osservanza è stata considerata condizione per l'accesso nell'Unione dei Paesi interessati dall'allargamento, nonché il dibattito scientifico sulle tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei. Questi filoni compongono una trama ancora tutta da ricostruire, ma sicuramente molto più ricca e complessa di quanto sospettino sostenitori e avversari della tradizionale tesi del deficit

democratico. L'esame della giurisprudenza comunitaria e degli standard di democraticità e il dibattito sulle tradizioni costituzionali comuni da un lato aiutano a cogliere in modo assai più approfondito che cosa le istituzioni dell'Unione pensano di se stesse in quanto istituzioni democratiche, dall'altro rivelano un intreccio fra istituzioni nazionali ed europee che vanifica ogni pretesa di trasponibilità del modello nazionale, se non altro perché questo ne risulta a sua volta trasformato per alcuni aspetti fondamentali, a partire dalle procedure decisionali.

Tutto ciò non esclude che, alla vigilia dell'adozione del trattato costituzionale, i passi avanti sulla strada della democratizzazione non coincidessero talora con misure più volte sollecitate nel dibattito sul deficit democratico. In particolare, il Parlamento europeo, pur trasformato grazie ai trattati più recenti da organo quasi decorativo ad attore importante della vita della Comunità, era rimasto l'istituzione debole nell'ambito del c.d. triangolo istituzionale. A partire da *Roquette Frères* (1980) la Corte di giustizia ha più volte sottolineato come la partecipazione del PE alle procedure di decisione delle istituzioni dell'Unione riflettesse solo in parte "un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di una assemblea rappresentativa". Ciò non basta, però, per le ragioni dette, a commisurare l'intera democratizzazione dell'assetto istituzionale dell'Unione sul metro degli ordinamenti nazionali.

2. Nella prima parte del trattato costituzionale, la prima disposizione che ci interessa è l'art. 2, che dopo aver elencato i "valori su cui si fonda l'Unione" sulla falsariga del vigente trattato sull'Unione (libertà, democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo), aggiunge i valori di "uguaglianza", "dignità umana", e rispetto dei "diritti delle persone appartenenti a una minoranza". Il periodo successivo è invece del tutto nuovo: "Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla non discriminazione, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla parità tra donne e uomini". A parte la ridondanza forse eccessiva dell'elenco, la proposizione è assai significativa, per l'inedito riferimento a "una società" che va oltre gli Stati membri.

Ma il gruppo di disposizioni più rilevanti è offerto dal titolo VI della I parte, intitolato appunto alla "vita democratica nell'Unione", che si sofferma su tutti gli aspetti del rapporto fra cittadini e istituzioni europee, con l'ambizione di sancire una sorta di *acquis* democratico che consenta di superare l'ipoteca del deficit di legittimazione che ha a lungo gravato sull'Unione.

Il principio di "uguaglianza democratica" (art. 45), che vorrebbe riassumere il senso dell'operazione, è tuttavia formulato in modo scarsamente convincente. L'affermazione che, in tutte le sue attività, l'Unione rispetta il principio di eguaglianza dei suoi cittadini non dice molto: l'uguaglianza, anche quando riferita ai diritti politici cui qui si allude, è principio non tanto da rispettare, quanto da garantire ed eventualmente da promuovere. E l'"uguale attenzione" di cui i cittadini beneficiano da parte di istituzioni, organi e organismi dell'Unione, più che un impegno programmatico, pare un pallido proclama destinato a restare sulla carta.

Ad illustrare portata e significato del principio di uguaglianza democratica provvedono i successivi articoli. Anzitutto, il principio di democrazia rappresentativa, che è l'unico su cui "il funzionamento dell'Unione si fonda", viene così espresso: "I cittadini sono direttamente rappresentati a livello dell'Unione nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi Governi, che sono essi stessi democraticamente

responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali, o dinanzi ai loro cittadini” (art. 46, par. 2).

La formula è a suo modo coraggiosa. Apparentemente, si limita a registrare in forma notarile che a partire dal 1979, data della prima elezione del PE a suffragio universale, i cittadini sono direttamente rappresentati nell’Unione, oltre che indirettamente attraverso i loro Governi riuniti nelle diverse formazioni consiliari. Ma per quale ragione si è inteso registrare un fatto del genere? In realtà, gli autori del testo hanno voluto rispondere, quasi in via ultimativa, alle obiezioni sul deficit democratico dell’Unione: specie là dove evidenziano l’investitura democratica dei governi degli Stati membri, cercando di tradurre sul terreno democratico la perdurante duplice legittimazione – sovranazionale e intergovernativa – dell’Unione. Nello stesso tempo, il riferimento in tale contesto ai parlamenti nazionali consente di giustificare il ruolo potenziato assunto dalle assemblee rappresentative degli Stati membri – con le procedure di *early warning* in vista della tutela della sussidiarietà – nel circuito istituzionale disegnato dal trattato costituzionale.

3. Nel titolo VI della I Parte, il tentativo di rispondere alle questioni presenti nel dibattito sul deficit democratico è però di respiro più ampio. Al principio di democrazia rappresentativa si affiancano infatti quelli di democrazia partecipativa e di trasparenza dell’azione pubblica, cui si collegano le previsioni sul dialogo con i partner sociali e sul ruolo dei partiti, nonché un embrionale riconoscimento di istituti di democrazia diretta. L’art. 46 riconosce il diritto di partecipazione di ogni cittadino alla vita democratica dell’Unione in connessione con i doveri di maggior trasparenza e prossimità possibili delle decisioni dell’UE ai cittadini (risvolto, questo, della sussidiarietà), e riproduce il testo dell’art. 191, secondo periodo, TCE, circa le funzioni dei partiti politici europei, pur tacendo del relativo stato giuridico e delle modalità di finanziamento.

Il principio di “democrazia partecipativa” enunciato dall’art. 47 allude a qualcosa di più complesso. Le istituzioni vengono in primo luogo impegnate a fornire a cittadini e ad associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni su tutti i settori di azione dell’Unione attraverso i canali opportuni, nonché a mantenere con tali soggetti un dialogo aperto, trasparente e regolare. Qui il ricorso ai nuovi strumenti di comunicazione intermediale viene finalizzato, come è avvenuto nei lavori delle due Convenzioni, ad accrescere il dialogo diretto dei cittadini con i poteri pubblici e gli scambi di opinione fra i soggetti della società civile europea.

La successiva previsione che la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate onde assicurare coerenza e trasparenza delle azioni dell’Unione indica che l’intento di democratizzare i procedimenti decisionali trova un limite nel principio di responsabilità. Le “ampie consultazioni” debbono cioè assicurare coerenza e trasparenza senza compromettere l’imputazione soggettiva delle decisioni, necessaria ad assicurare la responsabilità della relativa adozione. La disposizione si collega inoltre all’art. 48, che riflette il suggerimento, emerso nell’ambito del VI Gruppo di lavoro della Convenzione dedicato alla *governance* economica, di inserire nel trattato costituzionale un riferimento al dialogo fra i *partners* sociali come metodo dell’azione dell’Unione.

L’art. 47, par. 4, introduce nel sistema istituzionale dell’Unione – si direbbe in via sperimentale – un istituto di democrazia diretta, quale il potere di almeno un milione di cittadini di un numero rilevante di Stati membri di invitare “la Commissione, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione della Costituzione”. Procedure e condizioni della richiesta saranno specificate con legge, ma già il testo ne circoscrive abbastanza l’efficacia e l’area di

operatività. Non soltanto la richiesta è qualificata come “invito” rivolto alla Commissione, che sia pure su un piano strettamente formale potrebbe disattenderlo, ma soprattutto deve riguardare un atto necessario all’attuazione della Costituzione, il che presuppone un’inerzia del potere legislativo. Comunque, un tentativo di inserire un embrione di democrazia diretta è stato fatto, e sarà interessante seguirne gli sviluppi.

Sempre a proposito di istituti di democrazia diretta, occorre tener conto anche del diritto di petizione di ogni cittadino al Parlamento europeo, riconosciuto fra i “diritti di cittadinanza” all’art. 10.

Gli artt. 49 e 50 enunciano i principi e le regole fondamentali relative al mediatore e al diritto di accesso ai documenti, senza apprezzabili innovazioni al testo, rispettivamente, degli artt. 195 e 255 TCE. La sola eccezione è costituita dal principio di pubblicità delle riunioni del Consiglio, “allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo”, oltre che delle riunioni del Parlamento europeo (art. 50, par. 2). Viene dunque abbandonata la regola della segretezza che ha finora caratterizzato i lavori del Consiglio in sede legislativa, la quale contraddiceva la regola della pubblicità operante per qualunque organo legislativo, ma tradiva pure la natura di irrocervo, metà legislatore e metà governo, del Consiglio stesso.

Tutte queste disposizioni presuppongono che la rappresentanza politica, pur essendo coesistente alla democrazia, non ne esaurisca per questo gli istituti e il significato. Come abbiamo già visto, il dibattito sul deficit democratico dell’Unione contrappone chi ritiene che l’approdo democratico dell’Unione consista nel raggiungere il modello degli Stati membri, e giudicherà inesorabilmente le riforme delle sue istituzioni in base al grado di avvicinamento ai regimi parlamentari nazionali, e chi vede invece una potenziale alternativa alla rappresentanza politica nella diffusione nel tessuto istituzionale dell’Unione di nuove forme di responsabilità e di circuiti *countermajoritarian*, e tenderà perciò a rifiutare la stessa esistenza del problema del deficit democratico. Il Titolo sulla vita democratica dell’Unione sceglie un terzo approccio, che peraltro corrisponde a un’acquisizione sempre più diffusa nelle esperienze costituzionali degli Stati membri, secondo cui le forme, gli istituti e i circuiti democratici diversi da quello classico della rappresentanza politica dovrebbero ritenersi complementari e non sostitutivi di esso. Per quella via, le disposizioni commentate riescono a prefigurare uno scenario aperto, dinamico, e nello stesso tempo sufficientemente presidiato da determinati principi.

4. Proviamo ora a ricercare la corrispondenza della formulazione generale dell’art. 46, par. 2, con le nuove attribuzioni assegnate al PE e con i raccordi con la Commissione.

Secondo l’art. I-19, par. 1, “Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive, alle condizioni stabilite dalla Costituzione. Elegge il presidente della Commissione”.

Per quanto riguarda i poteri del PE attinenti alla funzione legislativa, la generalizzazione della procedura di codecisione costituiva il passo avanti più importante che il trattato costituzionale fosse chiamato a compiere. In effetti, esso afferma che la funzione legislativa è esercitata congiuntamente dal PE e dal Consiglio, sia pure, come detto, nella formazione competente per materia e non in una formazione *ad hoc*; e la regola è ribadita dall’art. I-33, secondo cui le leggi e le leggi quadro, corrispondenti agli atti che il TCE denomina rispettivamente “regolamenti” e “direttive” (art. I-32), sono adottate congiuntamente, su proposta della Commissione, dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura ordinaria stabilita dall’art. III-302.

Le eccezioni, che non mancano, alla regola della codecisione vanno a detrimento del PE.

La prima è costituita dalla categoria, introdotta nella III Parte per taluni settori, della “legge europea del Consiglio” adottata “previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale” (cfr. ad es. art. III-149, par. 3, in materia di ricerca e sviluppo tecnologico). La categoria, non prevista fra gli atti giuridici dell’Unione previsti nella I Parte, reintroduce surrettiziamente quello status di minorità rispetto alle altre istituzioni europee da cui il PE aveva sempre cercato di affrancarsi.

In secondo luogo, le resistenze sul voto a maggioranza qualificata in taluni settori, fra cui la cooperazione giudiziaria in materia penale (art. III-171 e III- 172) e la sicurezza sociale (art. III-21), hanno portato a una disciplina alquanto farraginosa. Ove uno Stato membro, nel corso di un procedimento legislativo nei settori indicati, ritenga il progetto contrastante con aspetti fondamentali del suo ordinamento, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione, con l’effetto di sospendere la procedura fino a quando il Consiglio europeo non ritrasmetta il progetto al Consiglio dei ministri o non chieda alla Commissione di formularne uno nuovo. Ma poiché il Consiglio europeo decide per consenso, laddove tale consenso non si realizzi il progetto stesso si ha per non approvato (a meno che un terzo degli Stati membri non decida di istituire una cooperazione rafforzata sulla base del progetto: cfr. artt. III-171 e III-172). L’appello dello Stato membro a un collegio come il Consiglio europeo, che può decidere solo con l’adesione di quello Stato, può pertanto facilmente tradursi in un potere di veto.

Quanto poi ai poteri di bilancio, gli artt. I-52-55 estendono la procedura di codecisione alla legge di bilancio, anche se l’art. III-308, par. 8, continua a riservare al Consiglio, anziché al PE, l’ultima parola. Viene poi abolita, coerentemente, la distinzione tra spese obbligatorie e facoltative, e si introduce l’obbligo di ricorrere a un quadro finanziario pluriennale che stabilisce gli importi dei massimali annui nonché gli stanziamenti per impegno di categoria di spesa e per pagamento.

Quanto infine ai poteri di indirizzo politico, l’art. I-19 si correla all’art. I-26, par. 1, che dopo aver attribuito al Consiglio europeo il potere di proporre al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione “tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e preve consultazioni appropriate”, stabilisce l’elezione dello stesso da parte del PE, nonché l’approvazione parlamentare della composizione della Commissione, i cui membri vengono previamente scelti dal Presidente della stessa nell’ambito di una terna predisposta dagli Stati membri. Completano il circuito, sostanzialmente di tipo fiduciario, fra le due istituzioni, il principio di responsabilità collegiale della Commissione dinanzi al Parlamento europeo e le modalità di adozione della mozione di censura della Commissione da parte del PE (art. I-25, par.5), l’uno e le altre formulate negli stessi termini di quanto già previsto dal TCE.

Nondimeno, una Dichiarazione iscritta nell’atto finale in relazione all’art. I-26, premesso che il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno per Costituzione “una responsabilità comune nel corretto svolgimento del processo che porta all’elezione del presidente della Commissione europea”, afferma che “rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo procederanno, preliminarmente alla decisione del Consiglio europeo, alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato. Conformemente all’articolo 26, paragrafo 1, tali consultazioni riguarderanno il profilo dei candidati alla carica di Presidente della Commissione, tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo”.

La premessa della “comune responsabilità” del Parlamento e del Consiglio europeo appare di per sé condivisibile. Ma non ne discende che ambedue gli organi debbano essere a pari titolo coinvolti nella fase preliminare di individuazione del candidato alla presidenza della Commissione. E’, questo, un *non sequitur* che altera il senso della

procedura di designazione, e in particolare la distinzione di ruoli fra Consiglio europeo, che “propone” il candidato, e PE, che lo “elege”, rischiando di ridurre l’atto dell’elezione a una mera ratifica formale di una scelta già compiuta.

5. La formulazione generale dell’art. 46, par. 2, si proponeva di condensare l’*acquis* democratico stabilizzandolo in un trattato costituzionale, e ad essa occorreva far corrispondere un impianto istituzionale che superasse i congegni di blocco, quando non i veti, che finora hanno impedito una dinamica sufficientemente fluida nei rapporti fra istituzioni sovranazionali e intergovernative. Qui il bilancio deve essere cauto. Anche se taluni passi avanti non sono certo mancati, l’inerzia del passato ha finito con l’imporre, anche sul versante delle procedure legislative, eccezioni e complicazioni quasi imbarazzanti, e certo poco idonee a dar corpo a una “vita democratica dell’Unione”.

Che fine ha fatto, dunque, il deficit democratico? Se guardiamo alla congruità delle soluzioni istituzionali prefigurate rispetto alla visione che scaturisce dal Titolo VI della I Parte, il deficit democratico non è affatto scomparso. Ma una visione del genere non ha nulla a che vedere con il paradigma nazionale che da una parte e dall’altra aveva fin qui dominato il dibattito. Riflette piuttosto le specifiche esigenze della democrazia nell’Unione europea, che è merito del Trattato costituzionale aver portato allo scoperto. Ormai, chi vorrà misurarsi con la questione potrà disporre di una bussola aggiornata e lungimirante. Non mi pare un risultato di poco conto.