

## Il rinvio della elezione di Barroso fra “grande gioco” europeo e *Lissabon Urteil*

di Giovanni Rizzoni

(pubblicato su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it))

1. Il tentativo di varo della Commissione Barroso-bis si sta muovendo sull'insidioso crinale del “già e non ancora” che caratterizza oggi gli equilibri della forma di governo dell'Unione. All'indomani delle elezioni europee, la proposta di conferma dell'attuale Presidente della Commissione anche per la prossima legislatura è avvenuta sulla base delle “vecchie” regole previste dai Trattati vigenti. Nella riunione del 18 e 19 giugno 2009 del Consiglio europeo i Capi di Stato e di governo dell'Unione hanno trovato un accordo unanime sul nome dell'ex primo ministro portoghese quale persona che intendono designare presidente della Commissione europea per il periodo 2009-2014. Si tratta certamente di un successo per l'ex premier portoghese che è riuscito a mettere d'accordo sulla sua ricandidatura i 27 governi dell'Unione post-allargamento in una fase politica particolarmente carica di tensioni.

Alla forza politica di Barroso sul versante dei governi fa tuttavia *pendant* una singolare debolezza sul fronte del Parlamento europeo che dovrà approvare la proposta di candidatura. L'intesa fra i capi di Stato e di governo dei paesi UE è intervenuta senza alcuna certezza in merito alla presenza nell'Assemblea di Strasburgo di una maggioranza disposta a sostenere la conferma dell'attuale presidente della Commissione. Una situazione che ha consigliato i leader politici europei a differire la formalizzazione della candidatura da parte del Consiglio e ad affidare al primo ministro della Repubblica ceca e il primo ministro della Svezia, quali presidenti attuale ed entrante del Consiglio europeo, una sorta di mandato esplorativo nei confronti dello stesso Parlamento europeo, volto a “determinare se il Parlamento sia in grado di approvare la designazione nella seduta plenaria di luglio”(cfr. le conclusioni della Presidenza del Consiglio, disponibili all'indirizzo [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/108645.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/108645.pdf)).

La decisione dei capi di stato e di governo europei di non uscire allo scoperto con una proposta formale di candidatura per il vertice della Commissione non ha mancato di suscitare irritazione presso alcuni gruppi del Parlamento europeo, comprese le formazioni che sulla carta dovrebbero essere favorevoli alla riconferma di Barroso. Di qui un pressing sul Consiglio che, in vista della prima riunione del nuovo Parlamento si è deciso a formalizzare ufficialmente la candidatura di Barroso nella riunione del 9 luglio scorso. Una mossa che non è risultata sufficiente ad assicurare un rapido via libera alla proposta. Il 10 luglio i leader dei gruppi politici al Parlamento europeo, riuniti nella conferenza dei presidenti, “preso nota” della proposta ufficiale dei governi nazionali di rieleggere José Manuel Barroso a presidente della Commissione europea per i prossimi cinque anni hanno infatti deciso di rimandare l'elezione a settembre, “per valutare meglio la candidatura”. Al termine della conferenza il presidente uscente del Parlamento europeo, **Hans-Gert Pöttering nel rilevare che una** larga maggioranza sembra pronta a sostenere il candidato del Consiglio europeo, ha osservato come sia normale che Consiglio e Parlamento a volte abbiano opinioni differenti: dopo la formalizzazione della candidatura - **ha concluso Pöttering - vi sono comunque tutte le condizioni perché i** gruppi possano invitare l'attuale presidente Barroso a presentare prima del voto ufficialmente il suo programma in seduta plenaria.

2. Dovremo quindi attendere la ripresa autunnale per assistere all'esito finale del primo “braccio di ferro” fra Parlamento europeo e Consiglio all'apertura della nuova legislatura europea. Già queste prime battute sono tuttavia rivelatrici delle tensioni che percorrono la forma di governo dell'Unione. Tensioni che si manifestano nel caso in esame sulla base delle regole dei Trattati vigenti, ma che acquistano particolare significato soprattutto se guardiamo al nuovo assetto di poteri disegnato dal Trattato Lisbona.

Viene infatti allo scoperto in questa vicenda tutta la polarità fra le due fonti di legittimazione della democrazia europea, un dualismo che il Trattato di Lisbona, come è noto, non compone, ma in una certa misura formalizza nella nuova “costituzione” dell’Unione: nello stabilire che il funzionamento dell’Unione si fonda sulla “democrazia rappresentativa”, il Trattato (art. 10 TUE nella versione consolidata) individua i due polmoni del nuovo assetto democratico, da un lato nel parlamento europeo nel quale i “cittadini sono direttamente rappresentati, a livello di Unione”; dall’altro nel Consiglio europeo e nel Consiglio dove ad essere rappresentati sono gli Stati membri attraverso i rispettivi capi di Stato o di governo e i governi nazionali, a loro volta democraticamente responsabili – precisa pedagogicamente lo stessa norma del TUE - dinanzi ai loro parlamenti o dinanzi ai loro cittadini.

Il nuovo TUE si preoccupa di saldare i due circuiti di legittimazione nel procedimento di formazione della Commissione prevedendo che il candidato alla carica di Presidente sia individuato dal Consiglio europeo deliberando a maggioranza qualificata, “tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo” e dopo avere effettuato le consultazioni appropriate. La vera difficoltà nell’attuazione di questa cruciale previsione del Trattato – come emerge anche nella vicenda del Barroso-bis - consiste nella debole vincolatività dell’esito delle elezioni europee per la investitura politica della candidatura del Presidente della Commissione e più in generale per l’espressione di un mandato di indirizzo per il governo dell’Unione. Le elezioni del Parlamento europeo hanno notoriamente luogo sulla base di campagne elettorali che all’interno degli Stati membri privilegiano temi nazionali, non toccando quasi per nulla *issues* politiche di portata europea (come quella riguardante la scelta fra una maggiore o minore integrazione), né tantomeno la questione di chi governerà in Europa. Uno scenario che si è replicato anche in occasione delle elezioni del giugno scorso. Se qualche novità vi è stata, essa si è dovuta all’emergere in qualcuno degli Stati membri di forze politiche espressamente antieuropeiste: per apparente paradosso, sono infatti state queste formazioni quelle che più hanno introdotto tematiche europee nella campagna per l’elezione dell’Assemblea di Strasburgo. Dovremo in futuro essere grati soprattutto ai partiti euroscettici per avere gettato le fondamenta di un vero sistema politico europeo?

Rimane il fatto che anche questa volta le elezioni europee non si sono combattute sulla base di programmi per il governo dell’Unione formulati da partiti e coalizioni contrapposte, secondo quel formato divisivo (quando non accentuatamente bipolare) che caratterizza ormai quasi ovunque le competizioni elettorali nazionali. Nonostante la indicazione che viene in prospettiva dalle nuove norme recate dal Trattato di Lisbona sulla scelta del candidato alla testa della Commissione, la dinamica di formazione del governo dell’Unione stenta per ragioni oggettive a prendere forma sotto la spinta di dinamiche analoghe a quelle che contrassegnano il circuito democratico sottostante alla formazione dei governi nazionali.

Del resto sarebbe com’è noto improprio anche assimilare la stessa Commissione ad un Governo nazionale: se, sempre secondo Lisbona, la Commissione promuove l’interesse generale dell’Unione e adotta le iniziative appropriate, vigila sull’applicazione dei Trattati, da esecuzione al bilancio e gestisce i programmi (art. 17 TUE, versione consolidata), è al Consiglio europeo che spetta dare all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo, definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali (art. 15 TUE). Il Consiglio europeo rimane insomma il dominus di quello che potremmo definire l’indirizzo politico generale dell’Unione: una competenza che in questi ultimi anni il Consiglio ha dimostrato di esercitare di fatto in modo particolarmente incisivo, spostando nell’area della concertazione intergovernativa il baricentro decisionale dell’Europa.

Se quindi è vero che il Parlamento europeo è venuto acquisendo da Nizza in poi crescenti poteri sia sul piano del procedimento legislativo (sino alla consacrazione con Lisbona del principio di codecisione) che nel procedimento di formazione della Commissione (sino a configurare nei confronti di quest’ultima la presenza di un rapporto assimilabile a quello fiduciario), queste evoluzioni non bastano ad avvicinare la forma di governo dell’Unione al modello di una democrazia parlamentare.

La crescente parlamentarizzazione dell'Unione (in termini di accrescimento dei poteri del parlamento europeo) non solo non è sufficiente allo stato attuale per fare di essa una democrazia parlamentare, ma non è neanche detto possa interpretarsi come un indice di progressivo avvicinamento a questo modello, allo stesso modo in cui il fenomeno della c.d "presidenzializzazione" delle democrazie parlamentari europee (una categoria in voga a partire dal fortunato libro di Michael Foley sulla "presidenza britannica" per contrassegnare la tendenza al rafforzamento dei vertici degli esecutivi nei paesi a governo parlamentare) ben difficilmente può essere considerata un prodromo della formale trasformazione di questi regimi in sistemi presidenziali.

Secondo ogni previsione, nell'Unione continueranno anzi prevalere ancora per un periodo presumibilmente lungo i moduli concertativi che contrassegnano non solo i rapporti fra le istituzioni europee, ma anche le relazioni fra le forze politiche presenti nello stesso Parlamento europeo. Secondo quanto descritto da tutte le analisi, nelle procedure di lavoro dell'assemblea di Strasburgo prevalgono infatti modalità altamente cooperative che non conoscono le nette contrapposizioni tipiche delle assemblee parlamentari nazionali. La persistenza di questo stile cooperativo deriva peraltro dalla mancanza in quell'assemblea di quella distinzione fondamentale fra maggioranza e opposizione che nei sistemi parlamentari si struttura sulla base del rapporto fiduciario con il Governo, un rapporto che svolge da potente magnete in grado di orientare l'intera polarità politica delle assemblee rappresentative.

Il voto con il quale il Parlamento europeo approva il candidato designato dal consiglio (approvazione che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona diverrà com'è noto una vera e propria elezione, con l'ulteriore requisito di richiedere il quorum della maggioranza assoluta dei componenti) e, successivamente, l'intera composizione della Commissione, è certamente molto di più di un semplice voto di ratifica di una decisione adottata in sede di Consiglio europeo. Lo stesso parlamento europeo ha del resto messo in chiaro questo punto almeno dai tempi delle forzate dimissioni della commissione Santer. Secondo alcuni (Hix), con la vicenda delle dimissioni di Santer, provocate dalla defezione del gruppo socialista dal tradizionale patto di governo con i popolari, la "government-opposition politics" ha fatto formalmente il suo ingresso a Bruxelles, imprimendo ai rapporti fra Assemblea e Commissione una nuova dinamica che si sarebbe confermata con le presidenze Prodi (un caso di "governo diviso", nel quale a un esecutivo a prevalente orientamento di centro-sinistra corrispondeva un'assemblea a maggioranza conservatrice) e Barroso (il cui l'esecutivo, espressione della maggioranza conservatrice del Parlamento, ha dovuto affrontare una costante opposizione da parte del gruppo socialista e degli altri gruppi di sinistra presenti nell'assemblea).

In definitiva, da un lato il parlamento ha espresso nell'ultimo decennio con sempre maggiore determinazione la propria volontà di tenere sotto stretta osservazione la Commissione in una logica da separazione dei poteri; dall'altro ha posto in essere comportamenti di carattere istituzionale e politico che sembrano condurre all'instaurazione con il medesimo organo di un vero e proprio rapporto fiduciario.

In realtà, l'attrazione del rapporto fra il Parlamento europeo e la Commissione nell'ambito della categoria concettuale della relazione fiduciaria risulta tuttora lontana dall'essere completata.

Da un lato, l'evoluzione degli equilibri fra i poteri marcata da queste recenti vicende mette in evidenza il rafforzamento del ruolo del Parlamento nei confronti della Commissione (e dello stesso Consiglio) più come *veto player* che come fonte di effettiva iniziativa e investitura politica.

Dall'altro, le dinamiche di funzionamento della stessa Assemblea di Strasburgo sembrano restare refrattarie alle logiche divisive della politica bipolare. Dopo le elezioni del 2009, si assiste anzi ad un ritorno alle dinamiche tipiche da "grande coalizione" che hanno a lungo dominato il Parlamento europeo. Un dato confermato all'apertura della nuova legislatura dalla conclusione dell'accordo di una "staffetta" per il vertice dell'Assemblea che per i primi due anni e mezzo andrà al moderato Buzek, mentre lo stesso incarico sarà ricoperto per la seconda

metà del mandato dal leader del gruppo socialista Schulz. Il rinvio del voto per la conferma di Barroso si spiega così nella prospettiva della esigenza di individuare un più ampio accordo fra le maggiori parti politiche sulla distribuzione degli incarichi non solo nell'ambito della costituenda Commissione, ma anche - nella prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - per l'assegnazione dei posti di Presidente del Consiglio europeo e di alto rappresentante per la politica estera e di difesa.

Nonostante il chiaro esito delle elezioni europee in favore dei partiti moderati, il flusso della politica europea continua così a scorrere lungo il circuito del triangolo istituzionale dell'Unione secondo logiche molto diverse da quelle oppositive e "avversariali" tipiche delle democrazie nazionali, che irrigidiscono i ruoli degli attori politici a favore o contro un determinato indirizzo politico.

3. Ovviamente questa specifica dinamica di funzionamento della forma di governo dell'Unione europea non costituisce di per sé indice di anomalia.

Non può tuttavia non essere rilevata con qualche preoccupazione la persistente divaricazione fra le modalità di svolgimento della politica europea, dominate dai moduli concertativi tendenti al compromesso e alla depoliticizzazione del conflitto, e le arene politiche nazionali che proprio sulle fratture del conflitto partitico strutturano i loro formati, in gran parte caratterizzati dalla logica della "democrazia di mandato" sostenuta da forti elementi di bipolarizzazione del confronto politico. Una divaricazione tanto più evidente in quanto si è venuta profilando in un quadro di continua espansione delle competenze dell'Unione nella determinazione delle grandi politiche pubbliche in settori sempre più diversificati. Tanto da fare individuare da parte di alcuni osservatori il vero problema della democrazia europea nella sua condizione di "*split-level democracy*" (Schmidt) che vedrebbe il livello europeo come un'arena caratterizzata da "*policies without politics*", mentre gli Stati nazionali, "svuotati" dalle sempre più ampie competenze comunitarie, rappresenterebbero ormai ambiti contrassegnati da *politics without policies*.

Le preoccupazioni derivano dal fatto che questo tipo di configurazione nel funzionamento reale dell'Unione suscita crescenti fenomeni di reazione, che nelle loro punte più acute sembrano rimettere in discussione le stesse fondamenta della costruzione europea. L'esito negativo dei referendum francese ed olandese sul Trattato costituzionale e la più recente consultazione con la quale gli irlandesi hanno bocciato lo stesso Trattato di Lisbona (nonostante l'appoggio assicurato alla ratifica da tutti i maggiori partiti nazionali) possono essere letti anche come manifestazioni di questa divaricazione fra politica europea e politiche nazionali. Ma un ben più esplicito avvertimento è giunto proprio in questi giorni dal Tribunale costituzionale tedesco con la sentenza con la quale la corte di Karlsruhe si è pronunciata sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona (cfr. Sentenza 2 Bve 2/08 del 30 giugno 2009).

Una decisione nella quale anche gli *obiter dicta* assumono l'aspetto di macigni che minacciano di condizionare in misura molto rilevante l'atteggiamento con il quale il maggior paese dell'Unione affronterà le successive tappe della costruzione europea. Fra questi "macigni", uno è dedicato alla definizione delle caratteristiche fondamentali della democrazia rappresentativa. Il tribunale fa qui delle affermazioni che difficilmente non possono essere lette a paragone della qualificazione che il Trattato di Lisbona fa dell'ordinamento europeo come fondato appunto sulla democrazia rappresentativa.

Dopo avere rilevato (§ 211) come l'*elementare Bestandteil des Demokratieprinzips* consista nel diritto dei cittadini di determinare, in libertà ed eguaglianza, l'esercizio dei poteri pubblici sia dal punto di vista dei contenuti che delle persone attraverso le elezioni e le altre forme di democrazia diretta, la decisione afferma che la concreta attuazione di questo fondamentale principio può avvenire secondo modelli differenti (parlamentari o presidenziali, maggioritari o proporzionali), ma senza poter eludere quella che la Corte ritiene (§ 215) *l'esigenza comune a tutti i sistemi di democrazia rappresentativa*: la necessità che la volontà della maggioranza, formatasi in condizioni di eguaglianza e di libertà, si esprima – nelle circoscrizioni elettorali o

nell'assemblea rappresentativa eletta proporzionalmente – attraverso le elezioni. La decisione di indirizzo politico (*Richtungsentscheidung*) della maggioranza degli elettori – continua la sentenza – deve riflettersi nel Parlamento e nel Governo: la parte minoritaria deve rimanere un'alternativa politica visibile e attiva sul piano del libero confronto delle opinioni e delle procedure decisionali formali come opposizione cui viene offerta la possibilità di diventare maggioranza nelle successive elezioni.

Si tratta di affermazioni di principio molto impegnative, tanto più che con esse i giudici di Karlsruhe pongono le premesse per misurare il grado di compatibilità del procedimento di decisione delle politiche europee stabilito dal Trattato di Lisbona con quelli che sono ritenuti parametri irrinunciabili e universali di democrazia. Sono note le conseguenze che nella sentenza si traggono da questo confronto in termini di fissazione di stringenti criteri per la riconduzione delle decisioni fondamentali che attengono queste politiche (in particolare per le misure che incidono sui diritti fondamentali dei cittadini) alla sfera di controllo delle istituzioni della rappresentanza nazionale, le sole ad avere secondo la Corte tedesca un legame di diretta legittimazione democratica con la volontà dei cittadini.

Non è ovviamente questa la sede per un esame critico dei complessi contenuti del *Lissabon Urteil*: qui basti rilevare come l'essenza di quello che la Corte tedesca ritiene il nucleo irrinunciabile della "democrazia rappresentativa" – incentrato sul principio del mandato elettorale alla maggioranza di governo e sul conseguente confronto fra quest'ultima e l'opposizione in parlamento e sul piano dell'opinione pubblica – si attagli molto malamente alle modalità di funzionamento della forma di governo dell'Unione, che alla stregua di questi criteri ben difficilmente vedrebbe giustificata la propria pretesa di fondarsi sul principio della rappresentanza democratica.

Prima di misurare sulla base di questi presupposti un preteso deficit democratico dell'architettura istituzionale europea, va tuttavia detto che il canone di paragone utilizzato da Karlsruhe pecca probabilmente di una eccessiva selettività. Se dovessimo adottare il criterio della sentenza, dovremmo escludere dal novero dei regimi di democrazia rappresentativa anche sistemi di governo che sicuramente appartengono a questa categoria, come quello ad esempio svizzero, notoriamente caratterizzato da un governo "direttoriale" al quale partecipano tutte le maggiori formazioni politiche del paese, anche se contrassegnate da radicali divergenze ideologiche: un regime che appunto per questo non conosce i meccanismi della democrazia di mandato né la classica contrapposizione parlamentare fra maggioranza e opposizione. Ed è altrettanto noto che proprio al modello elvetico il sistema istituzionale europeo è stato spesso paragonato con convincenti argomentazioni.

Anche senza dover sposare *in toto* i paradigmi dei giudici costituzionali tedeschi, è comunque indubbio che le "sfide" lanciate dalla sentenza del 30 giugno cadono in un momento nel quale le dinamiche delle relazioni fra le maggiori forze politiche presenti nel parlamento europeo hanno riguadagnato terreno quella logiche concertative da grande coalizione che rendono così problematico stabilire un chiaro collegamento fra il voto espresso dai cittadini europei e la distribuzione degli assetti di potere all'interno delle istituzioni dell'Unione. Si è aperto con il rinvio della elezione di Barroso un "grande gioco" nel quale l'assenza di ruolo di una "maggioranza" e di una "opposizione" determinata dal voto elettorale sembra dare ragione a molte delle tesi espresse dai giudici tedeschi sul difetto di una reale legittimazione democratica delle istituzioni europee.

4. In realtà la forma di Governo europea si trova oggi sottoposta a pressioni contrastanti. L'allargamento dell'Unione ha reso la *polity* europea certamente molto più diversificata rispetto al recente passato. All'interno dei suoi confini convive oggi una pluralità davvero impressionante di Stati nazionali che si differenziano per cultura politica, condizioni economiche e sociali, appartenenza alle diverse "ondate" del costituzionalismo. Questa estrema "biodiversità" politica e sociale può costituire certamente una preziosa fonte di vitalità e crescita per l'Unione, ma rende ancora più difficile pensare il governo dell'Europa al di fuori dei moduli fortemente cooperativi e concertativi che hanno sino ad oggi dominato la sua vita istituzionale. L'Unione avrà insomma bisogno ancora per lungo tempo di politiche sostenute dal

consenso più ampio possibile e di quella cultura del compromesso e del negoziato sino all'estenuazione che hanno contrassegnato la sua storia. Cercare di trapiantare su questa dinamica istituzionale un modello maggioritario e tendenzialmente bipolare o "avversariale" alla Westminster con una maggioranza che governa ed una opposizione esclusa dalla possibilità di influire sull'indirizzo politico potrebbe rappresentare semplicemente un pericoloso non senso per il futuro di una delle costruzioni costituzionali più avanzate e originali della storia politica della modernità, ma proprio per questo tuttora contrassegnata da quella "fragilità del bene" di cui solo una sconsiderata *hybris* istituzionale potrebbe non tenere conto.

E tuttavia la "formula magica" che sinora ha governato l'Europa denuncia – come del resto sta accadendo anche nella veneranda confederazione elvetica - innegabili segni di affaticamento.

L'allargamento del club europeo ha portato le dinamiche concertative dell'Unione che si sprigionano dal Consiglio ad un limite massimo di sostenibilità. Non solo diventa sempre più difficile trovare un compromesso fra Stati così diversi per dimensioni, interessi, condizioni economiche e sociali. Il rischio è anche che tali compromessi siano volti sempre più al ribasso, per la scarsa propensione al rischio di governi che, a turno, sono costantemente impegnati ad affrontare impegnativi appuntamenti elettorali. In un'Europa a 27 il ciclo elettorale attraversa pressoché ininterrottamente i paesi dell'Unione, inibendo la piena operatività e riducendo il margine di negoziato politico ora di questo ora di quel governo nazionale.

La risultante di questa dinamica non può che condurre ad una crescente difficoltà di efficienza decisionale dell'Unione, tanto più evidente se confrontata con quella dei partner globali dell'Europa. L'avere preposto alla guida politica dell'Unione un "triumvirato" composto dal Presidente della Commissione, dal Presidente del Consiglio e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica della sicurezza rappresenta una misura certamente destinata ad aumentare la visibilità e la stabilità della leadership europea, ma non necessariamente anche a ridurre il deficit decisionale.

I rischi di entropia democratica dell'Unione insiti in queste tendenze non possono essere sottovalutati. Per contrastare questa possibile deriva, una via d'uscita può essere individuata nella progressiva costruzione di un governo dell'Unione politicamente responsabile di fronte ai cittadini, individuato da un proprio indirizzo politico in grado fra l'altro di orientare lo spettro politico europeo secondo le categorie della maggioranza e della opposizione (o delle opposizioni). La nascita di questa polarizzazione nella politica europea potrebbe - per apparente paradosso - essere salutata come l'emergere di una di quelle indispensabili "istituzioni di unificazione" di cui si sente la mancanza nell'attuale configurazione istituzionale europea. Un'opposizione politica portata nel cuore del gioco istituzionale europeo non rappresenterebbe infatti solo un'alternativa alle attuali forme di opposizione "distruttiva" che si manifestano attualmente in sedi improprie (gli Stati nazionali) e attraverso strumenti inadeguati ad articolare un'opposizione provvista di un proprio programma politico alternativo (i referendum); costituirebbe anche il segnale di una maturazione democratica dell'Unione dal punto di vista dell'effettivo raggiungimento di quella comunanza di valori e identità che connota la presenza di un *demos* da assumere a riferimento (trascendentale se non reale...) dell'intera costruzione istituzionale europea. Un *demos* che può accettare di vedersi proiettato in una rappresentanza politica divisa fra maggioranza e opposizione proprio perché si percepisce sufficientemente unito sul piano dei valori fondamentali.

Si tratta di una evoluzione che può essere considerata più o meno vicina, anche a seconda delle categorie cognitive che si intendono utilizzare per descrivere l'evoluzione istituzionale dell'Unione (realiste "alla Grimm" o costruttiviste "alla Habermas") e che può essere compatibile con soluzioni istituzionali di diverso orientamento (di tipo classicamente parlamentare o di carattere "presidenziale"). Meno incerto è che l'attuale modello consociativo europeo, benché fondato su ottime ragioni e probabilmente destinato a dominare ancora per un tempo considerevole la costruzione democratica europea, non appare idoneo, nel lungo termine, ad offrire una canone democratico in grado di sostenere una architettura così ampia e complessa come quella dell'Europa a 27. I regimi di tipo consociativo mostrano attualmente la corda in paesi di assai minori dimensioni, come il Belgio o l'Olanda. Per

assicurare un futuro alla polity europea vi sarà con ogni probabilità bisogno di una diversa forma politica, in grado di portare al centro dei meccanismi di governo la rappresentazione - oltre che la mediazione - dei conflitti che attraversano il continente.

Più di un secolo fa Werner Sombart si chiedeva perché negli Stati Uniti non ci fosse il socialismo. Il grande sociologo tedesco individuava la principale ragione dell'assenza in quel paese della più importante faglia di conflitto dominante nei sistemi politici europei nella prospettiva della frontiera mobile: un'ideale assenza di limiti che consentiva alla classe operaia americana di sfuggire alla necessità del conflitto sociale che invece incombeva sulle omologhe classi europee, "recluse" dentro i confini della vecchio continente. Riadattando lo schema sombartiano, potremmo riassuntivamente individuare la ragione dell'assenza di una organizzata opposizione politica nell'assetto istituzionale europeo in una condizione in qualche modo comparabile a quella degli Stati Uniti nel loro primo secolo di vita: nel cinquantennio che ci separa dai Trattati di Roma l'Europa si è presentata come un universo in continua espansione, espansione di competenze, ma anche di confini fisici. Un processo che ha consentito di assorbire i conflitti che via via si cumulavano al suo interno attraverso un procedimento di dissipazione reso possibile dal progressivo ampliamento delle frontiere funzionali e geografiche. Oggi questo processo di espansione sembra giunto ad un limite, se non definitivo, certamente destinato a "resistere" per un tempo prevedibilmente molto lungo. L'Europa si trova per la prima volta seriamente messa di fronte al problema dei propri limiti, e con esso, all'esigenza di trovare canali interni al proprio sistema istituzionale idonei ad imbrigliare l'energia di conflitti politici altrimenti distruttivi. In questa impresa di *boundary building*, fondamentale per l'identità di ogni ordine costituzionale, la costruzione del circuito di responsabilità politica attraverso la coppia maggioranza/opposizione potrebbe costituire una delle "nuove frontiere" della prossima fase di vita democratica l'Unione.

(09 settembre 2009)