

## VI

### LA FORMA DI GOVERNO EUROPEA: UNA DEMOCRAZIA SOVRANAZIONALE? \*

GIORGIO NAPOLITANO \*\*

Il teorico della poliarchia, Robert Dahl, già nel 1990, in un libro per così dire ricapitolativo della sua visione della storia e delle prospettive della democrazia, si chiedeva se alla prima e alla seconda trasformazione democratica stesse per succederne una terza. La prima si ebbe con le città-stato greche, romane e dell'Italia medievale e rinascimentale, le cui ridotte dimensioni offrivano possibilità di democrazia assembleare, di partecipazione diretta, che il passaggio alle dimensioni degli Stati nazionali avrebbe annullato. Quel passaggio segnò appunto la seconda trasformazione democratica: “Ci troviamo ora – Dahl si domandava – nel mezzo di un altro sensazionale accrescimento delle dimensioni della sfera decisionale? Sarà questo cambiamento altrettanto importante per la democrazia quanto il passaggio dalle città-stato agli Stati nazionali?”

La terza trasformazione somiglierebbe allora alla seconda, trasportata su scala mondiale. Per effetto dell'estensione dei processi e delle decisioni transnazionali, i governi nazionali tendono a diventare governi locali”.

In un successivo libro, del 1998, Dahl ritornò sull'importanza delle dimensioni in democrazia, smitizzando le possibilità di partecipazione diretta dei cittadini e richiamando l'osservazione di un pensatore francese, che influenzò profondamente Jefferson: “La democrazia rappresentativa è democrazia resa praticabile nel lungo periodo e su un territorio esteso”. Praticabile anche su scala ultranazionale? Dahl non nasconde – dinanzi al processo di globalizzazione – il suo scetticismo sulla possibilità di democratizzare, di controllare democraticamente le

---

\* Comunicazione tenuta al Convegno della Fondazione Basso - Roma, 8 luglio 2003.

\*\* Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo.

organizzazioni internazionali, le decisioni prese a quel livello; scetticismo che egli motiva anche con la considerazione, per la verità un po' sommaria, del "gigantesco deficit democratico" che persisterebbe nell'Unione europea. Egli era stato in effetti più positivo nei suoi precedenti giudizi sull'esperienza della Comunità europea, che gli era sembrata "possedere un gene di crescita sopranazionale" anche sul piano delle istituzioni democratiche, così da poter "dare vita a una specie di poliarchia transnazionale".

Tendo a far mie queste più positive valutazioni sulle possibilità di sviluppo in senso politico democratico del processo di integrazione europea: è questa d'altronde la scommessa che ha motivato la Convenzione nell'elaborare un progetto di Costituzione. Vorrei esser chiaro: se all'interrogativo che ci viene proposto qui questa mattina rispondiamo negando ogni ipotesi di democrazia sovranazionale, non possiamo trovare risposte valide all'esigenza di superare il deficit democratico della costruzione europea. Considero culturalmente rozza e politicamente rinunciataria la posizione di chi vede come solo quadro democratico possibile il quadro nazionale. Se si dovesse accedere a questa posizione, non resterebbe, per superare il cosiddetto deficit democratico dell'Unione, che puntare sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

Ora, a questo proposito, rilevo che il pretendere di recuperare funzioni e poteri fatalmente perduti dai Parlamenti nazionali con il procedere dell'integrazione europea, è velleitario e nello stesso tempo fuorviante. Ancor più velleitario nel momento in cui nel progetto di Costituzione si sancisce – nella chiarezza delle rispettive competenze, ed escludendo un'espansione "strisciante" delle competenze dell'Unione – che vengano "comunitarizzate" politiche, come quelle appartenenti all'area degli affari interni e di giustizia, che erano rimaste finora affidate al metodo intergovernativo. Se è vero che esse erano prima sfuggite al controllo tanto dei Parlamenti nazionali quanto del Parlamento europeo, non c'è dubbio che in tempi brevi potranno ricadere sotto il controllo del Parlamento europeo, chiamato a decidere legislativamente in quelle materie. Non c'è prospettiva di un ritorno di responsabilità entro il quadro nazionale, se non per l'aspetto, peraltro importante, di un accresciuto intervento e controllo dei Parlamenti nazionali rispetto alle decisioni che i rispettivi governi sono chiamati ad assumere nella sede del Consiglio, titolare con il Parlamento europeo del potere legislativo. Sono stato e resto un fautore convinto della parlamentarizzazione dell'Unione come parte importante della sua costituzionalizzazione e democratizzazione. E parlamentarizzazione significa valorizzazione di una dimensione o componente parlamentare, che abbracci insieme il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Debbono, l'uno e gli altri, condividere il potere costituente (inteso finora come potere di revisione dei Trattati, ovvero di stipula di nuovi Trattati) con i governi nazionali, che ne hanno avuto il monopolio ancora nella elaborazione del Trattato di

Nizza del 2000 lasciando ai Parlamenti nazionali un semplice potere di ratifica. Quel monopolio è stato rotto con la creazione della Convenzione, nella quale la maggioranza dei membri era costituita dai rappresentanti dei Parlamenti; alla preparazione, secondo questo nuovo metodo, dell'attuale progetto di Costituzione, corrisponderà probabilmente l'istituzionalizzazione del ricorso alla Convenzione anche per le future revisioni della Costituzione.

Vedo anche qui un germe di democrazia sovranazionale, anche se davvero originale e singolare per il modo in cui si integrano ruoli e poteri di istituzioni sovranazionali – il Parlamento e la Commissione europea – e di istituzioni nazionali, Parlamenti e Governi (per quanto il processo innescato dalla Convenzione culmini nelle decisioni finali di una Conferenza Intergovernativa).

Resto contrario a ogni forma di interferenza dei Parlamenti nazionali nell'attività legislativa europea – di qui anche le mie riserve sull'ambigua innovazione del “meccanismo di allarme precoce” concesso ai Parlamenti nazionali nei confronti delle proposte di legge della Commissione europea – e attribuisco invece grande importanza a tutte le forme ipotizzabili e regolabili di cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, nella distinzione delle rispettive funzioni e responsabilità.

Non credo possano esserci dubbi sul riconoscimento del Parlamento europeo come istituzione sovranazionale per eccellenza e come principale garante della legittimità democratica dell'Unione. Le riserve che di tanto in tanto vengono ripetute sull'effettiva legittimazione democratica del Parlamento europeo appaiono sempre pretestuose. A partire dal momento in cui si decise di eleggerlo direttamente, a suffragio universale, le riserve sono state talvolta motivate con il modesto tasso di partecipazione alle elezioni: argomento rischioso, perché impugnabile nei confronti degli stessi Parlamenti nazionali, dinanzi a un tasso calante di partecipazione anche a queste elezioni benché superiore a quello delle elezioni europee. Altra considerazione, in qualche misura valida nel passato, è quella della limitatezza dei poteri legislativi, di investitura dell'esecutivo e di controllo, riconosciuti al Parlamento europeo: ma tale condizione è venuta cambiando profondamente, almeno a partire dal Trattato di Amsterdam, e cambierà ulteriormente con il nuovo Trattato-Costituzione. Significa questo che può considerarsi risolto l'aspetto critico, sottolineato da Dahl, delle difficoltà per lo sviluppo della democrazia implicite nell'accrescimento delle dimensioni della sfera decisionale?

Certamente no, perché – al di là di quelli che possiamo considerare elementi di crisi comuni alle istituzioni di democrazia rappresentativa a qualsiasi livello – la dimensione europea (non parliamo di quella mondiale) è tale da rendere problematico il rapporto tra eletti e elettori, ben più di quanto lo sia rispetto ai Parlamenti nazionali. Si possono, io credo, tentare delle strade finora non sperimentate, per consentire ai cittadini-elettori di riconoscersi maggiormente nei loro

rappresentanti nel Parlamento europeo, ma non entrerò qui nel merito di indicazioni troppo specifiche. Desidero invece brevemente allargare il discorso ad altri punti essenziali per la crescita di una democrazia sovranazionale. In un recente bel volume curato da Gustavo Zagrebelsky, è Habermas che affronta il tema, nel contesto di un ricco e articolato contributo energicamente europeistico. Egli afferma, tornando su una formula che gli è cara: “Il deficit democratico può essere superato solo se si origina una *sfera pubblica* europea, nella quale si radichi il processo democratico”. E aggiunge che essa “può originarsi solo attraverso l’apertura reciproca dei circoli comunicativi delle arene nazionali”. Dall’aspetto “*sfera pubblica* europea” non può, io credo, separarsi quello dello sviluppo di attori politici (i partiti) e sociali (tutte le rappresentanze di interessi) che acquistino un profilo effettivamente europeo. Il da me già citato Robert Dahl aveva parlato della necessità di creare “un equivalente europeo del contraddittorio politico nazionale in cui si confrontano i partiti e i singoli” in gara per per la gestione del potere pubblico. Habermas ipotizza che – ove si passi a forme di tassazione europea per il finanziamento dell’Unione – “gli interessi organizzati si uniscano scavalcando le frontiere nazionali”.

Peraltro, il quadro di riferimento per Habermas è quello di “un sistema politico multilivello” (espressione analoga all’altra, già più diffusa, “sistema di governo multilivello”). Egli richiama lo “sfondo storico” che “potrebbe preparare la via al passaggio a una democrazia postnazionale, la quale si basi sul riconoscimento delle differenze tra le orgogliose culture nazionali”: né “assimilazione”, dunque, né “mera coesistenza”.

Personalmente dubito che il termine più appropriato sia “postnazionale”, o quello suggerito da Biagio De Giovanni “poststatuale”: in una fase storica che vede il persistere, come realtà non residuali, delle Nazioni e degli Stati, degli Stati nazionali, credo che si debba definire più classicamente “sovranazionale” una prospettiva di democrazia europea.

Ma da tutto quello che sono venuto dicendo, anche rifacendomi ad Habermas, emerge la visione non già di una sostituzione di forme di vita democratica e di istituzioni nazionali con forme di vita democratica e di istituzioni sovranazionali, ma di un’integrazione tra le une e le altre. Un’integrazione che veda “inclinarsi l’asse della politica verso Bruxelles e Strasburgo” (ancora Habermas), ma senza negare una molteplicità di livelli del sistema democratico e non cancellando, bensì rinnovando e arricchendo lo stesso quadro storico delle democrazie nazionali.

Credo che un tale approccio sia sufficientemente realistico e pienamente sostenibile. L’evoluzione in senso politico sovranazionale della costruzione europea rappresenta un’esigenza e una tendenza non resistibile: c’è da augurarsi che i capi di Stato o di governo vi facciano corrispondere una manifestazione coraggiosa

di volontà politica quando decideranno, al tavolo della Conferenza Intergovernativa, le sorti del progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione. È questo il modo in cui si è proceduto nei cinquant'anni trascorsi dall'avvio dell'esperienza comunitaria: ogni passo avanti sulla via di una "unione più stretta", di una integrazione più profonda, non ha obbedito a uno schema astratto, è stato invece dettato da una necessità intrinseca del processo di costruzione di un'Europa unita e forte; e tuttavia non si è mai compiuto automaticamente, ma ha richiesto ogni volta un atto di volontà politica. Sarebbe grave se questo mancasse in un momento così cruciale.

L'approccio che ho suggerito, la visione di un'integrazione tra forme di vita democratica e istituzioni nazionali e sovranazionali, presenta una sua realistica gradualità. Sappiamo che la questione di fondo resta quella del superamento – voglio ricordare il contributo critico e l'appello in questo senso di Federico Mancini – dell'origine pattizia della costruzione comunitaria, per liberarla dall'impronta e dai vincoli del diritto internazionale. È d'altronde questa la questione attorno a cui ruota l'interrogativo sulla natura del testo – Costituzione o ancora una volta Trattato – che sarà licenziato dalla Conferenza Intergovernativa. Bisognerebbe procedere nella direzione auspicata dal miglior pensiero federalista con quella realistica gradualità che ho prospettato per l'aspetto cui è stata dedicata questa mia relazione; ma nello stesso tempo con lucida e consapevole determinazione.