

Cittadini e potere politico nell'Unione Europea / I

CAROL HARLOW

L'Unione Europea che noi conosciamo ha origini economiche¹. Ma la sua esistenza e la sua sopravvivenza come entità politica dipendono da qualcosa di più profondo.

I. Modelli divergenti

1. Politica ed economia

Richard Munch è convinto dell'importanza degli elementi secondari di natura politica e culturale:

«L'Europa, sotto gli auspici dell'Unione Europea, si sta sempre più coordinando e assomigliando economicamente, poiché gli Stati europei da un lato sperano in un'accresciuta prosperità economica, dall'altro si sentono sempre più incalzati dalla competizione con gli Stati Uniti e il Giappone. Tuttavia, ciò non vuol dire automaticamente che gli Stati Membri dell'Unione Europea si riuniranno inevitabilmente in un nuovo Stato nazionale europeo. Devono infatti intervenire altre forze, che vanno ben oltre la competizione eco-

nomica esterna e l'attrazione economica interna, se si vuole creare un'unità che sia ben più di una semplice associazione di Stati sovrani con interessi economici fra loro complementari. Se l'Unione Europea seguirà il cammino già percorso dagli Stati nazionali, dovrà attraversare dei processi di omogeneizzazione, in termini linguistici, con una lingua dominante, e in termini culturali, con una cultura dominante...»².

Munch identifica poi quattro livelli all'interno del processo di integrazione che ha portato alla costruzione dell'Unione Europea: 1) la produzione e il consumo economici; 2) il processo decisionale politico; 3) i legami di solidarietà e 4) l'identità culturale, vale a dire «concepire se stessi come europei con una visione del mondo europea e un modo di vivere europeo».

Per Munch, i legami di solidarietà implicano «la comparsa di un'unità europea fatta di solidarietà reciproca fra popoli che condividono un senso di appartenenza

¹ Milward, *The European Rescue of the Nation State*, 1992.

² Munch, *Between Nation-State, Regionalism and World Society: The European Integration Process*, 34 «JCMS» (1996) 379, 384-385.

Questo lavoro è stato redatto in lingua inglese come paper del Robert Schuman Centre (*Citizen Access to Political Power in the European Union*, RSC n. 99/2). Ne proponiamo qui la prima parte; la seconda seguirà nel prossimo numero di «Biblioteca della libertà». Ringraziamo l'autrice e il Robert Schuman Centre for Advanced Studies dell'Istituto Universitario Europeo per aver autorizzato la pubblicazione.

comune». Integrazione culturale significa «costruire un'identità culturale in termini di idea condivisa di ciò che hanno in comune gli europei, e ciò che li rende distinti dai non-europei». Potremmo andare oltre, e definire queste caratteristiche in termini di nazionalità; allo stesso modo, potremmo considerarle ingredienti fondamentali del concetto di cittadinanza. Nelle sezioni che seguono, cercherò di dimostrare che il processo decisionale politico, i legami di solidarietà e l'identità culturale sono strettamente legati fra loro. Intendo sostenere che la cittadinanza politica è parte integrale e fondante dell'identità culturale, e che i legami di solidarietà non possono svilupparsi senza che vi siano determinati input nel processo decisionale. D'altro canto, sosterrò che la cittadinanza e una forte costruzione politica non possono svilupparsi senza che vi siano legami di solidarietà che derivino da un'identità culturale. È questo il paradosso che la legge costituzionale dell'Unione Europea deve risolvere, dopo le conseguenze e gli insuccessi del Trattato di Maastricht, e di fronte alla questione dell'allargamento geografico dell'Unione.

2. *Politica e legge*

Un'interpretazione corrente dell'avventura europea vuole che il versante politico sia stato un fallimento, mentre il versante normativo e giurisprudenziale sarebbe stato incontestabilmente un successo. In altre parole, i politici e il processo politico sarebbero responsabili della frammentazione e delle divisioni che hanno portato al Trattato di Maastricht sull'Unione Euro-

pea, mentre il processo legale rappresenterebbe il modello di un percorso ininterrotto e indolore verso un «nuovo ordinamento» comune in via di realizzazione.

La premessa essenziale di quest'articolo è che non si può assolutamente tracciare una demarcazione così netta fra la politica e la legge. Così come si potrebbe descrivere provocatoriamente la legge costituzionale come risultato diretto della politica, anche la politica dev'essere per forza ricondotta nella cornice strutturale della legge costituzionale. Per criticare la sterilità della politica dell'Unione Europea bisogna allora riflettere inevitabilmente sulla sua legge costituzionale. Politica e legge hanno infatti seguito, nell'Unione Europea, un percorso molto simile in un arco di tempo piuttosto lungo: un'evoluzione che si è riflessa, a mio avviso, proprio sullo sviluppo della ricerca di orientamento legale e giurisprudenziale.

Daniela Obradovic descrive lo sviluppo del progetto politico europeo in questi termini:

«fondata agli inizi su un progetto elitario, per molti decenni l'integrazione europea non è riuscita ad affrontare la questione basilare della sua legittimità politica. Dato che l'integrazione europea è sempre stata un affare fra élites, sia politiche che economiche, queste hanno cercato di convincere il pubblico di massa che l'avventura europea è tutto sommato una buona idea. Naturalmente, finché la gente non si è sentita direttamente toccata dalle decisioni europee, ha potuto continuare ad accettare acriticamente le decisioni delle élites»³.

La stessa identica evoluzione si ritrova nella legge e nella ricerca di orientamento legale della Comunità Europea⁴. All'inizio

³ Obradovic, *Policy Legitimacy and the European Union*, 34 «JCMS» (1996) 191-192.

⁴ Shaw, *European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic*, 16 «OJLS» (1996) 231.

la ricerca è stata più descrittiva che critica. Concentrarsi esclusivamente sulla Corte di Giustizia ha comportato per i giuristi, alle prese con l'evoluzione della legge costituzionale della Comunità Europea, una tendenza a porre la Corte al centro del «processo costituzionale» – un' enfasi certo scorretta in termini di democrazia, ma incoraggiata naturalmente dalla Corte stessa, interessata ad attribuirsi, agli occhi di alcuni commentatori, il ruolo di corte costituzionale federale⁵. Non è una novità che la Corte sia stata estremamente integrazionista. Anzi, l'integrazionismo è stato definito come quel «codice genetico trasmesso dai padri fondatori alla Corte»⁶. Fatto proprio dalla Corte, l'integrazionismo è presto diventato inattaccabile da parte dei commentatori giuridici – «accoliti», secondo la famosa metafora di Shapiro⁷ – che hanno interpretato il loro ruolo in parte in termini di circolazione dell'informazione sulle leggi della Comunità Europea, e in parte, forse, come *joint venture* fra gli studiosi stessi e la Corte⁸. Ma a questo punto, come ha sostenuto

Shapiro, sembra che i giuristi preferiscano il diritto pubblico da loro stessi elaborato, senza che la politica interferisca⁹. In definitiva l'integrazionismo, mai contestato dalla Corte, era in linea con il clima politico contemporaneo, ed è stato sostanzialmente risparmiato da ogni critica da parte dell'*establishment* accademico¹⁰.

In realtà, indipendentemente dai successi della legge economica dell'Unione Europea, il dialogo e la legge costituzionale dell'Unione Europea sono rimasti sbilanciati in una direzione unica, e in qualche modo sono rimasti anche sottosviluppati. Infatti, gli obiettivi del progetto costituzionale hanno ancora oggi un orientamento economicistico. Non sono obiettivi «neutrali», come i giuristi vogliono o fingono di pensare, ma apertamente politici, per loro stessa natura: sono obiettivi troppo legati all'ideologia economica individualista che sta dietro al Mercato Unico¹¹. Le tanto celebrate «quattro libertà», in altre parole, non si riducono ad altro che all'unica libertà di commerciare senza più restrizioni.

⁵ Si vedano, per esempio: Weiler, *Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Community*, 61 «Washington Law Review» (1986) 1103; Jacobs, *Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?*, in Curtin e O'Keefe (a cura di), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law*, 1992; Rinze, *The Role of the European Court of Justice as a Federal Constitutional Court*, «Public Law» (1993) 426.

⁶ Mancini e Keeling, *Democracy and the European Court of Justice*, 57 «MLR» (1994) 175, 186.

⁷ Shapiro, *Comparative Law and Comparative Politics*, 53 «S. California Law Review» (1980) 537.

⁸ Per conoscere la struttura caratteristica che sembra confermare questa tendenza, si veda Schepel e Wesseling, *The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe*, 3 «Eur. L.J.» (1997) 165; per un'eccezione degna di nota a questa tendenza prevalente nei commenti dell'epoca, si veda Rasmussen, *On Law and Policy in the Court of Justice*, 1986.

⁹ Vedi nota 7.

¹⁰ Wallace e Smith, *Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent*, 18 (3) «W. European Politics» (1995) 137.

¹¹ Mestmacker, *On the Legitimacy of European Law*, 58 «RabelsZ» (1994) 617; Seidel, *Constitutional Aspects of the Economic and Monetary Union*, nonché Streit e Mussler, *The Economic Constitution of the European Community: «From Rome to Maastricht»*, entrambi in Snyder (a cura di), *Constitutional Dimensions of European Economic Integration*, 1996.

Ma ormai questa sorta di ordinamento divino non viene più accettato acriticamente dai commentatori giuridici, e la concezione unilaterale dei diritti connessi all'Unione Europea – anzi, la stessa questione della conquista di un ordine legale basato sui diritti – è tornata al centro dell'attenzione¹². Studi approfonditi sulla cittadinanza sono diventati la base per un dibattito allargato e profondo che riguarda il posto da riservare alla cittadinanza all'interno dell'ordinamento dell'Unione Europea¹³. È salutare partecipare nella veste di giuristi a questo dibattito. Tuttavia, proprio come giuristi, dovremmo andare oltre, e contestare la nozione di una cittadinanza legale definita solo in termini di un unico diritto: quello di ricorrere alla Corte stessa¹⁴. Dobbiamo riflettere più a fondo sulle credenziali democratiche dell'ideologia della «applicazione della legge da parte dei cittadini» sostenuta dalla Corte di Giustizia Europea, e contestare l'interpretazione che il giudice Mancini ha dato della Corte, vista come alleata della democrazia. La concezione della legge tipica del progetto europeo non è forse di matrice elitaria, piuttosto che democratica?

In questo articolo, sosterrò che queste non sono materie riservate ai politici e al-

l'élite europea. Sono questioni fondamentali per un sistema costituzionale europeo sano¹⁵, la cui costruzione e il cui sviluppo sono in parte nelle mani dei giuristi. Superando il confine tradizionale che separa la politica dalla giurisprudenza, avanzo un'ipotesi più radicale: a mio avviso, l'apparente forza dell'ordine legale sta portando all'utilizzo di questo stesso ordine come surrogato del processo politico¹⁶. A livello europeo prevalgono tecniche di confronto giudiziario fra gruppi molto simili all'attività di lobbismo che caratterizza il processo politico¹⁷. Si tratta di un fenomeno che contribuisce alla democrazia, o piuttosto, ancora una volta, al deficit democratico?

Lo sviluppo politico dell'Unione Europea rientra perfettamente nella famosa triade di Hirschman a proposito della partecipazione dei cittadini: *defezione, protesta, lealtà*¹⁸. Nella prima fase, definita normalmente come fase di consenso «nominale» o «implicito», i cittadini erano contenti di essere leali. Più cinicamente, forse, i cittadini non contestavano le scelte dell'élite: a parte quando erano in gioco i loro interessi, non prestavano troppa attenzione a ciò che accadeva a livello europeo. Ora, in una seconda fase, i cittadini

¹² Per esempio: Coppel e O'Neill, *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously*, 12 «Legal Studies» (1992) 227; de Burca, *The Language of Rights and European Integration*, in Shaw e More (a cura di), *New Legal Dynamics of European Union*, 1995.

¹³ Per esempio: Preuss, *Problems of a Concept of European Citizenship*, 1 «ELJ» (1995) 267; O'Leary, *European Union Citizenship: The Options for Reform*, 1996; Shaw, *The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union*, 22 «EL Rev.» (1996) 554.

¹⁴ Szyszczak, *Making Europe More Relevant to Its Citizens*, 21 «EL Rev.» (1996) 351.

¹⁵ Curtin, *Between and Between: Democracy and Transparency in the Governance of the European Union*, in Winter e altri, *Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate*, 1996.

¹⁶ Harlow e Rawlings, *Pressure Through Law*, 1992.

¹⁷ Harlow, *Towards a Theory of Access for the European Court of Justice*, 12 «YEL» (1992) 213.

¹⁸ Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, 1970 (trad. it. *Lealtà, defezione e protesta*, Milano, Bompiani, 1982).

stanno esprimendo una protesta. La lezione di Maastricht è che la defezione resta sempre una possibilità molto concreta, se i cittadini non vengono accontentati su questo punto.

3. *Integrazionismo/elitismo*
versus
pluralismo/democrazia

L'affresco tratteggiato da Obradovic è stato criticato nel suo tentativo di spiegare in modo lineare l'evoluzione storica delle istituzioni democratiche nell'Unione Europea. Craig, ad esempio, sostiene che la tensione fra elitismo e un «modello repubblicano di autorità politica» a questo opposto in realtà sia sempre esistita, fin dalle origini della Comunità Europea¹⁹. A parte il fatto che trovo questa critica di Craig opinabile, in ogni caso Obradovic dà un'interpretazione sostanzialmente corretta delle intenzioni attuali. La cosiddetta «crisi di legittimità», che ha ormai sostituito il «deficit democratico» nel dibattito pubblico, viene associata un po' da tutti i commentatori al Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. A partire da quel momento la sensazione appunto di crisi è via via cresciuta: un'interpretazione che trova parziale conferma nel tono dei documenti preparati per la Conferenza Intergovernativa del 1996. De Burca ha individuato quattro temi che dominano tali documenti: legittimità, democrazia, sussidiarietà e apertura, trasparenza²⁰. In particolare, «dei quattro temi collegati alla questione della legittimità ricorrenti nel-

le fonti primarie, quello della democrazia ispira l'insieme di proposte più ampio e più vario».

Dato che queste proposte nascono dalle istituzioni europee, non è sorprendente che vengano concepite per lo più a livello dell'Unione Europea: per esempio, l'eterna panacea di un ruolo rafforzato per il Parlamento Europeo, su cui tornerò più oltre, oppure l'accrescimento della responsabilità della Commissione di fronte al Parlamento. Entrambi questi sviluppi si muovono in una prospettiva statalistica, nel senso che rendono la Commissione più simile ad un governo nazionale e il Parlamento Europeo più simile ad un parlamento nazionale. Entrambi gli sviluppi potrebbero per questo essere descritti come «integrazionisti», perché invitano a spiegazioni di stampo federalista, quasi che l'Unione Europea fosse uno stato federale²¹. In realtà, si tratta di uno stato senza costituzione federale e, più in particolare, senza la demarcazione classica fra i poteri statali e quelli federali, senza cioè le fondamenta di uno stato federale. Ci aspetta forse un futuro federale in cui non ci saranno più Stati Membri, ma solo regioni in rapporto diretto con Bruxelles? Il rafforzamento dei poteri e del ruolo decisionale del Comitato delle Regioni sono misure che potrebbero accrescere l'influenza dei cittadini. Ma non rischiano forse di spingere troppo in là la sussidiarietà? Si tratta di una tendenza reale, che sta portando ad una «Europa delle Regioni»? Finché non sappiamo dove stiamo

¹⁹ Craig, *Democracy and Rule-making Within the EC: An Empirical and Normative Assessment*, 3 «ELJ» (1997) 105.

²⁰ de Burca, *The Quest for Legitimacy in the European Union*, 59 «MLR» (1996) 349. La citazione è a pagina 361.

²¹ Si veda Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, «AJCL» (1990) 205.

andando, sviluppi di questo tipo è più probabile accentuino la paura dell'integrazione, al contrario di quanto potremmo aspettarci.

Se già la maggior parte delle proposte non si soffermano troppo sui problemi costituzionali, neanche una osa affrontare il dilemma fondamentale della società moderna: quello della scelta fra efficienza e democrazia²². Munch parla di

«mettere in pericolo la capacità decisionale a livello europeo con l'estensione del diritto democratico di partecipazione – una capacità per cui si pensava fosse stata creata proprio l'unione politica, e che tuttavia può essere legittimata solo se la democrazia viene estesa in modo corrispondente».

Naturalmente il problema è che nessuno sa veramente come risolvere, o forse, più precisamente, come riequilibrare la tensione fra valori orientati alla democrazia e il valore dell'efficienza.

Finisco questa parte introduttiva considerando brevemente due modelli di *governance*, scelti sulla base di una semplificazione delle due tendenze contrapposte.

■ *Governance elitaria*. Per Andersen e Burns l'Unione Europea è «un esempio di *governance post-parlamentare*, dove “l'influenza diretta della gente” attraverso la democrazia formale rappresentativa ha un ruolo marginale». Questi due autori sostengono che

«i singoli cittadini che votano nelle elezioni europee libere, uguali, giuste e competitive non possono influenzare la composizione delle autorità eu-

ropee, e meno che meno cambiare chi è al potere... In generale, l'Unione Europea non è un sistema politico in cui i governanti sono responsabili per le loro politiche pubbliche e le loro azioni nella sfera pubblica di fronte ai cittadini, e in cui élites in competizione fra loro offrono programmi e percorsi alternativi per ottenere sostegno a livello europeo – e in questo senso non è una moderna democrazia politica»²³.

Bisogna tener presente che Andersen e Burns sono generalmente pessimisti sulle istituzioni parlamentari: «il parlamento, cuore dei sistemi politici occidentali, sta subendo un'erosione sistematica». È avvenuto uno scivolamento dal modello di *governo* basato sulla democrazia rappresentativa al modello di *governance* basato su una «varietà di processi regolativi, rappresentativi e autoritativi diversi fra loro». Così Andersen e Burns concepiscono l'Unione Europea come parte intrinseca di un «processo di razionalizzazione» globale, in cui «la sovranità degli esperti» prevale per forza di cose sulla sovranità popolare e su quella parlamentare, mentre le politiche pubbliche e la regolazione vengono legittimate in riferimento proprio e solo alla conoscenza degli esperti²⁴. L'input popolare, o “l'influenza diretta della gente” è possibile solo a livello nazionale, dove è anche necessaria per legittimare la stessa avventura europea. Questo modello è sicuramente di carattere elitario, anche se non necessariamente integrazionista. Gli autori non dichiarano esplicitamente se la loro interpretazione delle istituzioni dell'Unione Europea, pessimistica, accurata e

²² Munch, *Between Nation-State, Regionalism and World Society: The European Integration Process*, cit., 397.

²³ Andersen e Burns, *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance*, in Andersen e Eliassen, *The European Union: How Democratic Is It?*, 1996. Gli autori si basano su articoli non pubblicati di Philippe Schmitter.

²⁴ *Ibidem*, 229. Una concezione simile è illustrata da Majone in *Regulating Europe*, 1996.

penetrante, abbia un valore descrittivo o prescrittivo: tuttavia, le loro conclusioni sembrano avere valore sostanzialmente prescrittivo. Andersen e Burns parlano infatti di

«una lacuna frustrante e delegittimante fra la responsabilità della democrazia rappresentativa e la sua mancanza di capacità e controllo strutturali. Allo stesso tempo, c'è un'altra lacuna, che ha la stessa importanza della prima, fra il vero controllo esercitato dagli agenti e dalle istituzioni della *governance* organica, e la loro responsabilità pubblica»²⁵.

Nella concezione regolativa dell'Europa tipica di Majone, una concezione che tende a svalutare la democrazia, un regime di esperti è legittimato dalla loro stessa esperienza. È possibile controllare il loro operato senza parlamenti. Il controllo avviene «attraverso meccanismi di autocontrollo che sono già presenti nel sistema». Ciò vuol dire che è sufficiente creare un

«network di sistemi di controllo complementari e sovrapposti, invece di pretendere che il controllo debba essere esercitato da un posto ben preciso all'interno del sistema»²⁶.

Alcuni dei sistemi di responsabilità previsti da Majone sono democratici, come il potere di revisione e controllo affidato a commissioni di congresso (o parlamentari?) o la partecipazione pubblica. Ma la maggior parte non lo sono, come nel caso dei poteri di nomina, dei requisiti proce-

durali selettivi, degli standard professionali, della revisione giudiziaria. In generale, Majone cerca il controllo degli esperti sugli esperti. Non è una soluzione affatto democratica, anche se è anch'essa diversa dalla «sovranità del consumatore» che i fautori del mercato vogliono sostituire alla cittadinanza civile e politica.

■ *Republicanesimo civico*. In netto contrasto, Craig nega la validità della legittimazione dell'Unione Europea basata sulla teoria politica elitista²⁷. Per Craig la risposta si trova in sostanza a livello dell'Unione, in un concetto di «democrazia basata sull'equilibrio istituzionale» – una prospettiva condivisa dalle istituzioni, stando ai rapporti preparati per la Conferenza Intergovernativa del 1996. L'autore crede che questa sia una soluzione consensuale per raggiungere un ordine costituzionale («una proposizione autoevidente su cui possono convenire tutte le persone»). Così come si presenta, la soluzione repubblicana di Craig – come del resto il modello di Madison da cui deriva²⁸ – potrebbe essere esposta all'accusa di elitismo – anche se per Sunstein nella teoria di Madison il potenziale per una democrazia popolare è sempre latente:

«C'è una differenza fondamentale fra il principio economico della "sovranità del consumatore" – grazie alla quale i consumatori, sul mercato, deci-

²⁵ *Ibidem*, 243.

²⁶ Majone, *Regulating Europe*, cit., 39. La teoria del «bilanciamento interpolabile» cui si accenna qui è tratta da Hood, *Concepts of Control Over Public Bureaucracies: «control» and «interpolable balance»*, in Kaufman (a cura di), *The Public Sector*, 1991. Si veda inoltre Ladeur, *Towards a Legal Theory of Supranationality. The Validity of the Network Concept*, 3 «ELJ» (1997) 33.

²⁷ Craig, *Democracy and Rule-making Within the EC*, cit., 124-128.

²⁸ Qui Craig si ispira agli scritti di Blackstone, la bibbia giuridica dei primi coloni americani: si veda inoltre, di Craig, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, 1990. Craig trae spunto, per la sua teoria repubblicana, da una serie di fonti europee continentali.

dono l'allocazione dei beni e dei servizi attraverso la registrazione delle loro "preferenze" – e il principio di Madison che attribuisce la sovranità fondamentale al popolo. In base al principio di Madison, i cittadini e i loro rappresentanti non cercano di pagare per "quello che desiderano", ma di prendere decisioni che riguardano le questioni sociali. I cittadini devono avanzare le motivazioni a favore di una decisione piuttosto che un'altra. Devono ascoltarsi e parlarsi l'un l'altro... In questa prospettiva, i risultati democratici riflettono i giudizi ponderati della cittadinanza, piuttosto che l'aggregazione delle scelte di consumo»²⁹.

Così, seguendo il percorso sviluppato storicamente dal costituzionalismo americano, Craig lega assieme³⁰ la Dichiarazione Inter-istituzionale del 1993 ai rapporti presentati e alla Conferenza Intergovernativa del 1996: entrambi infatti sottolineano la necessità di «rendere l'Unione più trasparente e più vicina ai cittadini»³¹ e a un modello di costituzionalismo più moderno e democratico. Alla *trasparenza*, richiesta dalle istituzioni, Craig aggiunge³² il suo valore preferito: la *partecipazione*, perché quest'ultima garantisce un metodo importante per aumentare la legittimità e la democraticità dell'Unione Europea. Craig stesso respinge le critiche rivolte all'equilibrio istituzionale, interpretandole come

«un pretesto per permettere alla Comunità di proseguire a piccoli passi, senza risolvere davvero i problemi di democrazia e legittimità che stanno al centro del dibattito sul suo futuro»³³.

La teoria del costituzionalismo europeo di Craig deve essere letta, a mio avviso,

in termini implicitamente (e oggi apertamente) integrazionisti. Craig si basa su un maggior contributo dei cittadini per prevedere una crescita incrementale, invece che una stagnazione, attraverso una legittimazione graduale del progetto europeo. Un contributo più creativo da parte della legge amministrativa potrebbe poi dare ai cittadini una Voce a livello europeo.

Di qui in avanti, il mio punto di vista sarà diametralmente opposto. Come Andersen e Burns, credo che l'attuale ordinamento costituzionale dell'Unione Europea sia sostanzialmente statico. La sua struttura è confederale, e deve rimanere tale fin tanto che non ci sia una vera struttura federale. Così, quella che prevedo è una Comunità, e non una Unione. D'altro canto, mentre sono d'accordo che la democrazia a livello europeo non debba essere la copia identica degli ordinamenti statali cui siamo abituati, non posso accettare il concetto di un'organizzazione politica legittimata soltanto a livello statale. Come Craig, credo che a livello europeo debba esservi uno spazio adeguato per il contributo dei cittadini.

Ciò che suggerisco è una forma di pluralismo, anche se non quella che viene richiesta dalla teoria della *public choice*. I pericoli del pluralismo risiedono nel fatto di essere disgiuntivo. In determinati contesti, in particolare negli Stati Uniti, ciò ha creato una politica conflittuale, sfociata nel cinismo di teorici della *public choice* come

²⁹ Sunstein, *The Partial Constitution*, 1993, 164.

³⁰ Craig, *Democracy and Rule-making Within the EC*, cit., 119.

³¹ La citazione è tratta dal *Report of the Reflection Group*, SN 520/95, dicembre 1995, p. iii.

³² Craig, *Democracy and Rule-making Within the EC*, cit., 121.

³³ *Ibidem*, 11.

Buchanan e Tullock³⁴ oppure Olson³⁵, che svuotano completamente di ogni valore la partecipazione dei cittadini, a meno che non avvenga attraverso il meccanismo limitato della scelta di mercato. L'avventura in cui i pluralisti vorrebbero si tuffasse la Comunità è perciò pericolosa, e lascia un ampio margine di critica. Nonostante ciò, è un'avventura che va affrontata, dato che è proprio il percorso in cui il Consiglio ci sta portando. L'articolo 3b del Trattato sull'Unione Europea, che ha introdotto per la prima volta il concetto di sussidiarietà nel vocabolario dei Trattati, ha segnato un primo passo verso la strada del pluralismo. Il Trattato di Amsterdam segna un ulteriore passo nel processo di disaggregazione. La sua conformazione (a geometria variabile) lascia liberi gli Stati Membri di viaggiare in diverse autovetture, a velocità diverse. Il nuovo ordine del giorno si chiama diversità, sussidiarietà e pluralità. Come potrebbe essere altrimenti, quando l'Unione Europea sta aprendo le porte a nuovi paesi, in alcuni dei quali le radici della democrazia sono ancora fragili e il suolo in cui sono piantate ancora poco spesso?

Attualmente l'Unione può essere facilmente criticata, come può esserlo un'organizzazione il cui statuto (i Trattati) professa valori democratici, che insiste sulla democrazia all'interno dei suoi membri, assumendosi il diritto (a partire da Am-

sterdam) di espellere chi scivola sotto gli standard democratici, ma che non è essa stessa democratica. A meno che non crei più spazio per i suoi cittadini, l'Unione Europea è un'organizzazione destinata al fallimento come impresa politica. Non soddisferà gli standard di democrazia essenziali per le sue istituzioni agli occhi del suo elettorato. Nelle pagine che seguono, cercherò di tratteggiare le possibilità attuali di partecipazione dei cittadini al processo politico e decisionale. Indicherò brevemente gli scopi cui queste possibilità sono dirette, e l'uso che ne è stato fatto finora. Cercherò di dimostrare che, invece di rifiutare lo stato nazionale e cercare di superarlo, dovremmo trarre dall'esperienza nazionale l'ispirazione per rafforzare l'esperimento democratico in Europa³⁶. Finché certe fondamenta culturali sono ancora attive, eventuali sviluppi politici e costituzionali saranno solo inutili e disfunzionali.

II. Partecipazione via organismi rappresentativi

L'argomento del «deficit democratico» nell'Unione Europea è diventato particolarmente oscuro per la confusione generata da diversi concetti sovrapposti, in particolare quelli di democrazia, sovranità e rappresentanza. Secondo Lodge, il dibattito ha attraversato varie fasi³⁷. Tanto per

³⁴ Buchanan e Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 1962.

³⁵ Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1965 (trad. it. *Logica dell'azione collettiva*, Milano, Feltrinelli, 1990).

³⁶ In un articolo non pubblicato, intitolato *Flexible Integration. The European Union as a Polycentric Polity*, presentato alla conferenza CORE tenutasi a Copenaghen nel 1998, Marlene Wind ha utilizzato il concetto di policentricità per individuare un contesto entro cui potrebbero essere formalizzati i suggerimenti che esprimo in questo articolo.

³⁷ Lodge, *The European Parliament*, in Andersen e Eliassen, *The European Union: How Democratic Is It?*, cit., 187-188.

cominciare, l'ambito iniziale della discussione sulla legittimità democratica nell'Unione Europea era piuttosto limitato: il problema principale era la necessità di «assicurare l'elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale e diretto». Dopo la concessione delle elezioni nel 1979, l'attenzione si è spostata sui poteri limitati del Parlamento, improvvisamente visto come l'unico organismo rappresentativo d'Europa³⁸: in altre parole, il dibattito si è spostato dalla rappresentanza alla sovranità, diventando via via dominato dall'interpretazione simbolica del parlamento come «legislatore sovrano», interpretazione particolarmente radicata nel Regno Unito, in Italia e in Danimarca, anche se meno radicata in sistemi federali, come la Germania e i suoi parlamenti regionali, o la Francia, sistema unitario dove il potere legislativo è condiviso dal parlamento e dall'esecutivo.

Un modo alternativo di esprimere questa fase del dibattito consiste nell'affermare che il processo legislativo dell'Unione Europea non assomiglia a quello di uno stato nazionale, e che anche le sue istituzioni non funzionino allo stesso modo. Si è trattato però di un approccio che ha voluto ignorare il ridimensionamento del ruolo dei parlamenti nel processo legislativo avvenuto in tutt'Europa (sovranità), mentre allo stesso tempo ha voluto ridimensionare il ruolo simbolico dei parlamenti nei sistemi democratici (legittimazione). Per i giuristi la prima funzione, la sovranità, tende ad essere considerata di fondamentale importanza, assieme alla funzione par-

lamentare di esigere responsabilità. Per gli scienziati politici, invece, la legittimazione potrebbe diventare la funzione più importante del parlamento. Così per Norton la funzione fondamentale dei parlamenti è la rappresentanza, che mantiene la finzione del consenso (legittimità) nel sistema politico³⁹.

Una funzione importante anche se secondaria dei parlamenti è influenzare le politiche pubbliche e giocare un ruolo proprio, anche solo di scrutinio, nel processo legislativo. La responsabilità è retrospettiva, nel senso che il vaglio parlamentare legittima la politica pubblica, e, allo stesso tempo, elimina ciò che è inaccettabile. Prospettivamente, l'esame del parlamento stabilisce i parametri della legalità. I dibattiti parlamentari o i rapporti delle commissioni parlamentari potrebbero rivelarsi anche essenziali. Sorprendentemente, una nicchia proprio di questo tipo è stata conquistata, all'interno del processo decisionale europeo, dalla seconda camera del Regno Unito, la Camera dei Lord: i rapporti della Commissione Interna sugli Affari Europei di questa camera vengono oggi letti con rispetto dalle istituzioni europee.

Secondo quest'analisi, i processi decisionale e legislativo europei ricevono una doppia legittimazione: una prima volta attraverso le credenziali democratiche del Parlamento Europeo, direttamente eletto dai cittadini; una seconda volta e indirettamente attraverso le credenziali democratiche dei rappresentanti nazionali che siedono nel Consiglio. Si tenga presente che un

³⁸ Williams, *Sovereignty and Accountability in the European Community*, 61 «Political Quarterly» (1990) 299.

³⁹ Norton (a cura di), *Parliaments in Western Europe, 1990* e Norton, *Introduction: Adapting to European Integration*, in *National Parliaments and the European Union*, fascicolo speciale, 1(3) «J. of Legislative Studies» (1995), 1.

modello di questo tipo è destinato a diventare impopolare nei parlamenti nazionali, per la perdita di potere che esso implica. Il problema del «deficit democratico» si è presentato negli anni successivi al Trattato di Maastricht proprio in questi termini, in particolare riferimento al ruolo limitato dei parlamenti nazionali nel processo decisionale della Comunità Europea. Amsterdam ha visto la formalizzazione a livello di Trattato di alcune proposte per un miglioramento che vada in questa direzione (vedi poco più avanti). Quanto queste proposte si dimostreranno praticabili è però tutt'altra questione.

Per Lodge, «deficit democratico» non significa altro che un divario crescente in termini di responsabilità e controllo:

«Ciò che non è stato e non viene tuttora compreso è la misura in cui il Parlamento Europeo non ha acquisito i poteri sottratti ai parlamenti nazionali dai governi nazionali, né può esercitare un controllo efficace su quello che fanno i governi nazionali nell'Unione Europea o quello che fa l'esecutivo dell'Unione Europea. Responsabili di questa situazione sono stati i governi nazionali, che hanno creato deliberatamente le condizioni per cui i parlamenti nazionali sono stati privati del controllo effettivo sull'operato degli esecutivi nazionali. In questo modo, per i governi nazionali è stato più semplice, attraverso il Consiglio dei ministri, sottrarsi al controllo e allo scrutinio parlamentare a livello sia nazionale che europeo. In questo senso, l'affermazione che il Parlamento Europeo sia stato impegnato in un esercizio di conquista dei suoi poteri a spese dei parlamenti nazionali è basata su una falsa premessa: sono stati i governi nazionali, e non certo il Parlamento Europeo, a beneficiare della debolezza parlamentare tanto a livello nazionale quanto a livello dell'Unione Europea. I parlamenti nazionali non sono riusciti a garantirsi un ruolo di effettivo

controllo, monitoraggio e scrutinio nei confronti dei ministri e dei governi nazionali. Allo stesso modo, i parlamenti nazionali non sono riusciti, fino al 1990, a intrecciare un dialogo costruttivo – e, cosa ancora più importante, un flusso di comunicazioni regolare e continuativo – con il Parlamento Europeo»⁴⁰.

Come si vede, è un giudizio pessimistico, stando al quale un effetto fondamentale dell'avventura europea è stato il trasferimento di poteri dai *parlamenti* in generale ai *governi*, le cui attività a livello europeo sono di natura potenzialmente dispotica. La legittimazione teorica di questo trasferimento di potere può essere solo *indiretta*, come abbiamo già visto con Andersen e Burns: ovverosia, il fatto evidente che tutti i governi europei sono essi stessi eletti direttamente. L'assenza di ogni responsabilità effettiva rende tuttavia questa legittimazione del tutto ipotetica, una verità dimostrata da Maastricht. Sulla base di queste considerazioni pessimistiche, mi chiederò d'ora in avanti se il danno può essere rimediato o anche solo limitato.

A. Il Parlamento Europeo

Innanzitutto, dobbiamo chiederci se a livello europeo il Parlamento sia in grado di influenzare il processo decisionale in misura sufficiente a dissipare il timore di un «deficit democratico». A questo proposito le valutazioni degli osservatori del parlamento sono molto diverse fra loro. Iniziamo a considerare lo squilibrio fra i poteri legislativo e di bilancio. In termini di «deficit democratico», l'attenzione si è concentrata sulla limitazione del potere legislativo del Parlamento. Ciononostante, i commentatori sottolineano come i poteri

⁴⁰ Vedi nota 37 sopra, 188.

in materia di bilancio siano stati usati efficacemente per influire sulle decisioni della Commissione. Jacobs e Corbett⁴¹ citano le battaglie combattute negli anni ottanta sulla Politica Agricola Comune. In effetti, il Parlamento nel 1988 è uscito vittorioso di fronte al Consiglio dei ministri, che ha deciso che le nuove linee di bilancio non avrebbero più potuto essere approvate senza il consenso del Parlamento stesso, e che ogni nuova misura che non prevedesse copertura finanziaria non avrebbe potuto essere approvata prima di una apposita variazione del bilancio.

Westlake⁴² ritiene che queste vittorie del Parlamento Europeo siano parte di una strategia di costruzione graduale di una base politica, culminata nella procedura di co-decisione introdotta a Maastricht; «con la genialità tipica di un combattente nato», il Parlamento ha fatto affidamento, pragmaticamente, sui «colpi di fortuna»⁴³. Le previsioni attuali di Westlake sono per un periodo di crescita incrementale del potere legislativo. La possibilità di uno sviluppo più rapido resta bloccata dal Consiglio, geloso delle sue stesse prerogative legislative, in un clima generale di ostilità verso una maggiore integrazione. Queste previsioni si sono poi avverate con il Trattato di Amsterdam, che specifica, senza estender-

li, i poteri legislativi del Parlamento Europeo. Per questo Westlake prevede anche un generale ripiegamento d'interesse verso i poteri di bilancio, rafforzati per assicurare la responsabilità.

Alcuni commentatori ricordano anche che il Parlamento, in forza del Trattato di Amsterdam (art. 158/2), ha il potere di censura nei confronti della Commissione, e infine il potere di approvare le nomine dei commissari stessi. In questo contesto, in molti si lamentano della decisione di approvare la nomina di Jacques Santer, vista come fallimento del tentativo di instaurare un controllo definitivo sulla Commissione. Certo è che la Commissione considera seriamente il Parlamento Europeo come uno degli attori decisionali più importanti⁴⁴, una posizione che non può che essere confermata dall'istituzione della nuova procedura di co-decisione, intesa da alcuni come passo significativo sulla strada che porta alla sovranità legislativa⁴⁵.

Westlake considera la procedura di cooperazione introdotta dall'Atto Unico Europeo come un'operazione che è riuscita a rendere il processo legislativo più consensuale. Le istituzioni che avrebbero dovuto rendere operativa la procedura per completare il Mercato Unico si sono comportate in modo responsabile:

⁴¹ Jacobs e Corbett, *The European Parliament*, terza edizione, 1995, 231-232.

⁴² Westlake, «*The Style and the Machinery*»: *The Role of the European Parliament in the EU's Legislative Processes*, in Craig e Harlow (a cura di), *The European Lawmaking Process*, 1998. Si veda inoltre Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, 1994.

⁴³ *Ibidem*, 141. Westlake cita il caso della sentenza sull'isoglucosio (caso 26/74: *Roquette Frères vs. Commission*, 1976, ECR 677), dove la Corte di Giustizia Europea ha stabilito che il Consiglio deve aspettare l'opinione formale del Parlamento Europeo, prima di prendere una decisione legislativa formale. Un altro esempio è costituito dalla decisione nel caso di Chernobyl (caso C-70/88) dove il Parlamento Europeo contestava il Consiglio (1990, ECR I-2041): ora il Parlamento Europeo può andare a «difendere i suoi privilegi».

⁴⁴ Si veda, in generale, Westlake, *The Commission and the Parliament*, 1994.

⁴⁵ Westlake, nota 42 sopra, 144. Si veda anche il *Commission Report for the Reflection Group*, Bruxelles, maggio 1995.

«Le istituzioni hanno cooperato, e talvolta collaborato fra loro, proprio come intendevano i redattori del Trattato... Il Parlamento poteva ora contare su statistiche molto favorevoli a riguardo dell'accoglimento dei suoi emendamenti da parte della Commissione e del Consiglio in sede di seconda lettura. Di conseguenza, il Parlamento stava ormai giocando un ruolo costruttivo, e potenzialmente influente, nel processo legislativo»⁴⁶.

Al contrario di quanto previsto da molti pessimisti al tempo della sua adozione per la perdurante assenza di sovranità legislativa⁴⁷, la procedura di co-decisione (introdotta a Maastricht) ha confermato le possibilità di intervento del Parlamento. Sulla base di una serie di indicatori, fra cui (in negativo) il numero di tentativi per accordarsi su un testo comune andati a vuoto, e (in positivo) il numero di emendamenti del Parlamento Europeo accettati dalla Commissione e dal Consiglio, Boyron conclude⁴⁸ che la procedura ha avuto successo: su 98 atti studiati (pari a circa un quarto dell'intero pacchetto legislativo) solo 2 casi non sono stati approvati, di cui il primo è stato poi reintrodotta nei termini voluti dal Parlamento Europeo⁴⁹. Nel resto dei casi, l'89,5 per cento degli emendamenti del Parlamento Europeo sono stati sostanzialmente accettati, il 59 per cento delle volte attraverso un compromesso su dettagli tecnici delle proposte in questione. Il

problema fondamentale riguarda i ritardi: 29 proposte erano ancora in attesa di una posizione comune. Anche se Boyron riteneva che si dovesse considerare questi casi dei tentativi falliti, la sua valutazione è, come quella di Westlake, generalmente positiva: pure secondo quest'autrice la procedura co-decisionale ha contribuito ad aumentare l'influenza del Parlamento Europeo.

Boyron ha anche scoperto che gli emendamenti del Parlamento Europeo sono diretti ad accontentare la sua *constituency* naturale: i consumatori e le persone d'Europa. Inoltre, riflettono l'influenza dei gruppi di pressione/interesse. La ricercatrice riporta l'esempio di un parlamentare europeo, appassionato di ciclismo, che ha agito da referente per i ciclisti, e ha spinto per l'introduzione di emendamenti di favore nella direttiva sui veicoli a motore. In questo caso, per altro inconsueto, un lobbista è stato ammesso alle riunioni di conciliazione sotto le vesti di assistente parlamentare⁵⁰.

Quest'esempio ci riporta ovviamente alla funzione rappresentativa dei parlamenti. L'Atto Unico Europeo ha descritto il Parlamento Europeo come «un mezzo indispensabile di espressione... per i popoli democratici d'Europa». È perciò corretto

⁴⁶ *Ibidem*, 143.

⁴⁷ Curtin, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, 30 «CML Rev.», (1993) 17, 35-46; Piris, *After Maastricht, are the Community Institutions more Efficacious, more Democratic and more Transparent?*, 19 «EL Rev.» (1994) 449, 469-470; Dashwood, *Community Legislative Procedures in the Era of the Treaty on European Union*, 19 «EL Rev.» (1994) 343.

⁴⁸ Boyron, *The Codecision Procedure: Rethinking the Constitutional Fundamentals*, in Craig e Harlow (a cura di), *Lawmaking in the European Union*, 1997, 148.

⁴⁹ Si tratta della Direttiva 95/62, sull'applicazione della fornitura di rete libera alla telefonia vocale (OJ 1995 L 331/6). La direttiva sulla protezione legale delle invenzioni biotecnologiche non è passata, ma doveva anch'essa essere reintrodotta. A maggio del 1998, su 124 atti proposti sotto la procedura della co-decisione, 47 erano passati attraverso la procedura della conciliazione, con solo 2 casi andati a vuoto.

⁵⁰ Vedi nota 48 sopra, 154 (nota 30).

chiedersi in che misura esso svolga effettivamente il suo ruolo. Come molti altri commentatori, Jacobs e Corbett credono che il Parlamento Europeo sia penalizzato dalla mancanza di pubblicità e di copertura da parte dei media:

«Esso non è, come sono invece i parlamenti nazionali di molti paesi, il “punto d’incontro” del paese, il centro del dibattito nazionale e il cuore della vita pubblica. Viene invece percepito spesso come un luogo distante, e il suo carattere multilinguistico riduce le possibilità di botta e risposta, o di drammaticità nei suoi dibattiti»⁵¹.

Questi autori concludono che, nonostante ciò, il Parlamento Europeo serve come catena di trasmissione di idee in tre modi particolari: innanzitutto, i parlamentari trasmettono le preoccupazioni degli elettori, raccolte attraverso una notevole corrispondenza, tuttora in crescita; in secondo luogo, il Parlamento Europeo agisce come forum per la trasmissione di idee fra i rappresentanti nazionali, aiutando la crescita di una cultura politica transnazionale; in terzo luogo, i parlamentari trasmettono la conoscenza della Comunità e dei suoi affari agli elettori e generalmente al pubblico negli stati di appartenenza.

A quest’analisi bisognerebbe aggiungere il ruolo importante svolto dalle commissioni⁵², che hanno spesso successo nel sollevare proprio le questioni che sia la Commissione che il Consiglio preferirebbero

non affrontare. La Commissione Herman⁵³, per esempio, ha sollevato un dibattito sulla necessità di una nuova costituzione europea, anche se questo dibattito è rimasto senza risposte istituzionali. Le commissioni del Parlamento Europeo hanno assunto un ruolo importante nell’esprimere le preoccupazioni del (o forse di «un») pubblico, come per esempio nel caso della protezione degli animali, che è stata una risposta diretta alle preoccupazioni e alle petizioni degli elettori⁵⁴. Certe commissioni hanno anche agito a favore di minoranze meno capaci di far sentire la propria voce: ad esempio, mantenendo una posizione particolarmente forte sulla questione del razzismo, come vedremo più avanti. Le commissioni sono un punto di accesso importante sia per i lobbisti sia per i singoli individui, dal momento che la loro composizione è pubblica e i loro membri possono essere contattati personalmente. Shapiro pensa che le commissioni siano particolarmente importanti nello stabilire un controllo sulle burocrazie di esperti, e propone un finanziamento e uno sviluppo massicci delle commissioni del Parlamento Europeo, in linea con quanto avviene all’interno del Congresso americano⁵⁵.

Un punto di accesso principale al Parlamento Europeo consiste nella creazione di «intergruppi» costituiti da membri di di-

⁵¹ Vedi nota 41 sopra, 271.

⁵² Su cui si veda Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, 1994, 283-287.

⁵³ Si vedano il *Working Document on the Constitution of the European Union* PE 203.601/B (15 settembre 1993) e il *Draft Report on the Constitution of the European Union* PE 203.601/rev. (9 settembre 1993).

⁵⁴ Radford, *Animal Passions, Animal Welfare and European Policy Making*, in Craig e Harlow, *Lawmaking in the European Union*, 1998; si veda anche Jacobs e Corbett, *The European Parliament*, 1990, 151-154. Sulle petizioni e il Petitions Committee, *ibidem*, 242-243.

⁵⁵ Shapiro, *The Politics of Information: U.S. Congress and European Parliament*, in Craig e Harlow (a cura di), *The European Lawmaking Process*, 1998.

versi schieramenti politici che condividono un interesse comune verso una tematica specifica, come l'ambiente, la protezione degli animali, il federalismo (il cosiddetto Crocodile Club) o la libertà di circolazione (il Gruppo Canguro). Per i gruppi di interesse, un modo relativamente semplice per accedere al Parlamento Europeo consiste nell'offerta di un'alleanza con un intergruppo che tiene delle riunioni regolari e che può essere influenzato, oppure nel promuovere fin dall'inizio la formazione di un proprio intergruppo⁵⁶. Vari gruppi di azione sociale hanno sfruttato questo tipo di porta d'accesso, ottenendo anche un certo successo. Un intergruppo può entrare a far parte di una comunità o network di *policy*, cioè di una «catena di partecipanti che lavorano nella stessa area, e che nel lungo periodo arrivano a conoscersi e a dipendere gli uni dagli altri»⁵⁷.

Eppure, nonostante tutti questi sforzi per alzare il suo profilo, è ancora difficile concepire il Parlamento Europeo come il rappresentante dei suoi elettori. Un paragone recente fra le opinioni dei parlamentari europei e quelle dei loro elettori a proposito dell'Unione Monetaria Europea e del controllo del confine comune rivela qual è il problema. I ricercatori concludono:

«La drammatica assenza di *qualunque* rappresentanza politica su problemi così grandi non può essere illustrata meglio che paragonando gli atteggiamenti degli elettori e dei loro rappresentanti...

in questo modo, non si può evitare di concludere che gli elettori e i loro rappresentanti potenziali vivono in due mondi europei completamente diversi»⁵⁸.

Le ragioni per cui questo può accadere verranno discusse più avanti.

B. Il Consiglio dei ministri

Tutti sono concordi nel ritenere che le delegazioni nazionali inviate ai Consigli dei ministri tendono a rappresentare gli interessi nazionali, anche se i commentatori più cinici hanno notato una stretta correlazione fra gli interessi nazionali e gli interessi dei principali operatori commerciali⁵⁹. Si è generalmente concordi anche nel ritenere che il modo migliore per influire sulle decisioni del Consiglio sia attraverso i canali politici nazionali⁶⁰. «Gli interessi devono rivolgersi sia ai loro soliti canali di rappresentanza a livello nazionale, sia alle modalità con cui i governi nazionali coordinano le loro delegazioni per lavorare in Europa»⁶¹. Anche se i gruppi lobbistici, e in particolare le regioni, possono utilizzare la loro base a Bruxelles per fare pressioni sul Consiglio, si è generalmente concordi nel ritenere la Commissione più malleabile.

C. La comitologia

La cosiddetta «comitologia» è una rete di comitati consultivi istituiti per monitora-

⁵⁶ Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, 1997, 44-48.

⁵⁷ *Ibidem*, 15.

⁵⁸ Thomassen e Schmitt, *Policy Representation*, 32 «European J. of Political Research» (1997) 165, 181.

⁵⁹ Stern, *Lobbying in Europe After Maastricht: How to Keep Abreast and Wield Influence in the European Union*, 1994, 99.

⁶⁰ Grant, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, 1995; Hayes-Renshaw e Wallace, *The Council of Ministers*, 1997, 229.

⁶¹ Jacobs e Corbett, nota 41 sopra, 31.

re e controllare i poteri della Commissione⁶², ampiamente utilizzati per attuare il Mercato Unico e per produrre regolamenti tecnici, la maggior parte dei quali ha una notevole rilevanza. In un primo momento tali comitati hanno potuto operare dietro un velo di ignoranza. Se fosse stato loro richiesto di giustificare il proprio operato, avrebbero potuto ricorrere alla teoria della *governance* degli esperti di Majone.

I comitati, composti per lo più da funzionari nazionali, tendono a esser visti come impermeabili alle richieste popolari e largamente rappresentativi dei punti di vista nazionali e della Commissione⁶³. In altre parole, i comitati sono diventati, agli occhi di molti, un ostacolo burocratico alla democrazia, che deve essere tenuto sotto controllo da tecniche amministrative ordinarie, compresa la revisione giudiziaria⁶⁴. I sostenitori dei comitati di esperti, d'altro canto, li descrivono come un canale di partecipazione democratica al processo decisionale, e all'implementazione dei poteri legislativi⁶⁵. Anche la comitologia, proprio come gli intergruppi, può fare parte di un network di *policy*. Alcuni gruppi socialmente attivi (come gli ambientalisti e le associazioni dei consumatori) sono riusciti con ampio successo a inserire i loro esperti tecnici nei comitati,

come membri delle delegazioni nazionali⁶⁶. Questi gruppi riescono anche a sostenere la propria causa attraverso la comitologia, attraverso l'informazione e i servizi che forniscono alla Commissione o attraverso la partecipazione a un intergruppo. Il verdetto sulla comitologia rimane ancora aperto, ma, generalmente, si ritiene che il lavoro dei comitati guadagnerebbe da una maggiore apertura e trasparenza, e dall'adozione di procedure più democratiche. Si è suggerito, ad esempio, di utilizzare una variante della procedura americana del tipo «dichiara e commenta» per allargare il dibattito, quando vengono introdotte nuove regole⁶⁷. Certamente una modifica di questo tipo permetterebbe una maggiore permeabilità. Tuttavia, una conseguenza negativa potrebbe essere il fatto che gli interessi privati avrebbero una ghiotta opportunità per piegare le procedure regolamentari a loro vantaggio, paralizzando il processo legislativo comunitario, già di per sé molto lento⁶⁸.

D. Il Comitato delle Regioni

L'istituzionalizzazione del regionalismo, formalizzato dal Trattato di Maastricht, ha introdotto la prospettiva che l'Europa stia procedendo verso una variazione sul tema di un'Europa integrata, federale: la cosiddetta «Europa delle Regioni». Anco-

⁶² Per decisione del Consiglio del 13 luglio 1987, EC 87/373, OJ 1987, L197/33.

⁶³ Vos, *The Rise of Committees*, 3 «ELJ» (1997) 210.

⁶⁴ St. John Bradley, *Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly*, 29 «CML Review» (1992) 693 e *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?*, 3 «ELJ» (1997) 230.

⁶⁵ Joerges e Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*, 3 «ELJ» (1997) 273. Si veda anche Pedler e Scheafer (a cura di), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, 1996.

⁶⁶ Buitendijk e van Schendelen, *Brussels Advisory Committees: A Channel for Influence?*, 20 «EL Rev.» (1995) 37.

⁶⁷ Dehousse, *Law Implementation in a Polycentric Community: Towards a Regulation of Transnational Governance*, paper preparato per un convegno, di prossima pubblicazione.

⁶⁸ Si veda Shapiro, *Codification of Administrative Law: The U.S. and the Union*, 2 «ELJ» (1996) 26.

ra una volta sono in gioco due modelli: nel primo l'Unione Europea è vista come organizzazione sovranazionale, istituita da stati nazionali sovrani allo scopo di massimizzare i risultati economici, e su cui questi stati mantengono il controllo⁶⁹. Il secondo modello trae ispirazione dalla globalizzazione per descrivere un declino di potere e di sovranità dello stato nazionale⁷⁰. Per Müller e Wright, certe aree fondamentali come la sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale, l'ambiente, la polizia e l'immigrazione vengono risucchiate nell'orbita europea:

«l'Unione Europea sta gradualmente ridefinendo gli attuali equilibri politici, sta modificando i network di *policy* tradizionali, sta provocando dei cambiamenti istituzionali, sta riconfigurando la struttura delle opportunità degli stati membri e dei loro interessi principali. Questi interessi sono oggi sempre più intrecciati in una serie di rapporti a quattro livelli territoriali: il livello internazionale, quello europeo, quello nazionale e quello locale, e per alcuni interessi non è affatto chiaro se il livello nazionale sia davvero il più importante»⁷¹.

In questa variante del processo di integrazione, il secondo pilastro (nazionale ovvero locale) sarebbe costituito dalle regioni piuttosto che dagli Stati Membri.

Nulla sembra però suggerire che tutto questo stia per accadere davvero. La popolarità del progetto integrazionista negli

ambienti della Commissione può spiegare perché quest'ultima sostenga il Comitato delle Regioni, istituito dall'articolo 198 del Trattato sull'Unione Europea per dare voce agli interessi regionali nel processo decisionale dell'Unione Europea. La Commissione aveva già buoni rapporti con le autorità regionali grazie al regime degli aiuti strutturali, e le regioni sono sempre più presenti a Bruxelles⁷² grazie a un numero crescente di uffici di rappresentanza. La Commissione perciò potrebbe avere incoraggiato le aspirazioni regionalistiche come contrappeso agli interessi nazionali rappresentati nel Consiglio dei ministri. Altri hanno affermato che

«l'acquiescenza della Commissione di fronte alla nascita del Comitato delle Regioni è dovuta alla sua stessa agenda politica. La Commissione sperava che il Comitato delle Regioni potesse servire per superare le strozzature interne al processo decisionale dell'Unione Europea. Il Comitato delle Regioni veniva salutato, fra l'altro, come stimolo per la legittimità democratica dell'Unione Europea: esso avrebbe potuto avvicinare l'Unione Europea ai suoi cittadini e così applicare il principio di sussidiarietà»⁷³.

Héritier fa una considerazione simile: per lei, gli attori subnazionali sono uno strumento nelle mani della Commissione per la sua battaglia con i governi nazionali:

«Un'altra strategia innovativa di tipo informale piuttosto comune è la "coalizzazione" con gli

⁶⁹ Taylor, *The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions*, 17 «Review of International Studies» (1991) 17; Hoffmann, *Reflections on the Nation-state in Western Europe Today*, 20 «JCMS» (1982) 29.

⁷⁰ Rhodes, *The Regions and the New Europe: Patterns in Core and Periphery Development*, 1995.

⁷¹ Müller e Wright, *Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat*, in Müller e Wright (a cura di), *The State in Western Europe Retreat or Redefinition*, fascicolo speciale, 17(3) «W. European Politics» (1994) 6.

⁷² Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, cit., 225-241. Si veda anche Laffan, *While You're Over There in Brussels, Get Us a Grant: The Management of Structural Funds in Ireland*, 4 «Irish Political Studies» (1989) 43.

⁷³ McCarthy, *The Committee of the Regions: An Advisory Body's Tortuous Path to Influence*, 4 «JEPP» 439, 443. Si veda anche Hooghe e Keating, *The Politics of EU Regional Policy*, 1 «JEPP» (1994) 367.

attori subnazionali che operano contro i loro rispettivi governi per infilare “un piede nella porta” di un settore di *policy*. Gli enti locali, i gruppi di interesse e le imprese sono incentivati a schierarsi a favore di nuove iniziative di politica pubblica, anche se queste stesse iniziative possono non godere del pieno sostegno dei loro governi»⁷⁴.

Ma la paura comprensibilissima di una vera e propria «balcanizzazione» – l'Europa delle Regioni è stata descritta da Hooghe⁷⁵ come un modello di «gerarchia contestata» – ha spinto il Consiglio a neutralizzare l'offensiva del suo potenziale antagonista. Questa reazione deve essere letta alla luce di una sfida lanciata dall'attività politica delle regioni al livello nazionale. La posizione del Consiglio è per ora facilitata dal fatto che anche il Parlamento Europeo vede nel nuovo Comitato un rivale, in parte, probabilmente, per il fatto che, in assenza di partiti politici transeuropei forti, i parlamentari europei si considerano spesso dei rappresentanti regionali⁷⁶. Questo fattore gioca forse a favore del Consiglio, dato che McCarthy crede⁷⁷ che per la Commissione sia molto difficile ignorare le pressioni che provengono da «questi due organismi democratici e relativamente rappresentativi» quando agiscono di comune accordo. Semmai qualcosa potrebbe cambiare con il nuovo potere di consultare il Comitato

concesso al Parlamento Europeo dal Trattato di Amsterdam. Ma il potere di nomina rimane saldamente nelle mani del Consiglio, che sceglie i candidati solamente sulla scorta del parere degli Stati Membri, secondo una procedura completamente opposta alla posizione della Commissione, che aveva chiesto più volte che un criterio di nomina dovesse essere la *partecipazione agli organismi elettivi* a livello locale o regionale. Inoltre al Comitato non è stato dato alcun ruolo legislativo: la sua funzione rimane puramente consultiva. Questo fatto non può che limitare la sua influenza. «Gli organismi consultivi dell'Unione Europea sono stati considerati attori importanti nel processo decisionale solo quando hanno acquisito poteri maggiori che non quelli puramente consultivi»⁷⁸. Regioni molto potenti, come i *Länder* tedeschi, preferiscono ottenere direttamente dei seggi occasionali all'interno del Consiglio dei ministri⁷⁹. Una soluzione simile è stata introdotta nel caso della Scozia, che sarà incaricata dalla legge devolutiva che la riguarda a rappresentare il Regno Unito, quando sarà opportuno, al livello del Consiglio.

Il semplice fatto che la politica subnazionale sia di carattere locale rende gli enti locali più accessibili ai cittadini che non le arene decisionali nazionali o addi-

⁷⁴ Héritier, *Policymaking by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe. Perspectives from Distinctive Policy Areas*, 4 «JEPP» (1997) 171, 178.

⁷⁵ Hooghe, *Subnational Mobilisation in the European Union*, 18 «W. European Politics» (1995) 175.

⁷⁶ Marsh e Norris, *Political Representation in the European Parliament*, nel fascicolo speciale con lo stesso titolo dell'«European J. of Political Research» 32 (1997).

⁷⁷ Vedi nota 73 sopra, 448.

⁷⁸ *Ibidem*, 451. Si veda anche Farrows e McCarthy, *The Committee of the Regions: Opinion Formulation and Impact*, 7 «J. of Regional and Federal Studies» 7.

⁷⁹ L'articolo 146 del Trattato sulla Comunità Europea è stato integrato dal Trattato sull'Unione Europea per permettere a un rappresentante di ciascuno Stato Membro a livello ministeriale di votare a nome del governo dello stato di appartenenza.

rittura transnazionali. Ciò non vuol dire che la politica subnazionale sia per questo maggiormente rappresentativa. Come nel caso delle elezioni europee, una caratteristica costante delle elezioni locali è costituita da scarsa attenzione e bassa affluenza alle urne. Attraversato da fazionismi, da una divisione geografica lungo l'asse nord-sud e per di più da un'ulteriore divisione fra il livello regionale e quello locale, il Comitato non è finora riuscito a esprimere una vera e coerente «voce» subnazionale. Del resto, come potrebbe farlo? In base alla situazione attuale, è un organismo destinato a ripetere il declino di influenza subito dal Comitato Economico Sociale.

E. I parlamenti nazionali

La Camera dei Comuni inglese ha sostenuto ovviamente che i parlamenti nazionali, «con i loro diversi caratteri corrispondenti alle loro specifiche culture nazionali... sono più vicini ai cittadini, e sono gli unici a poter esprimere un elemento di responsabilità e controllo democratico di cui l'Unione ha bisogno»⁸⁰. Il Parlamento inglese è anche attento ai pericoli dell'allargamento dell'Unione Europea a paesi in cui non c'è una tradizione parlamentare matura.

Benché Norton ultimamente si sia mostrato⁸¹ alquanto pessimista sulla possibilità di accrescere il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo legislativo, sia ove tale potenziamento riguardi i singoli parlamenti nazionali, sia ove avvenga invece attraverso l'estensione delle procedure di cooperazione interparlamentare che già esistono⁸², questa prospettiva è stata proposta prima che il Trattato di Amsterdam rafforzasse la posizione dei parlamenti nazionali (vedi più avanti). Dobbiamo anche ricordare che, a partire dagli avvertimenti del Trattato di Maastricht, sono state parecchie le riforme attuate dai parlamenti nazionali⁸³. L'esperienza dimostra che la chiave perché i parlamenti nazionali ottengano dei risultati sta tutta nell'informazione. Quei parlamenti che sono riusciti ad affermare il loro diritto ad accedere ai documenti politici e alle proposte legislative già fin dai primi passaggi sono stati poi capaci di influenzare il risultato legislativo finale; una notifica tardiva o uno scrutinio effettuato *a posteriori* significa spesso un'influenza pressoché nulla.

Un potere di controllo che dia un contributo autentico al processo decisionale europeo può essere misurato⁸⁴ lungo una scala in cui la Danimarca rappresenta l'e-

⁸⁰ *The 1996 Inter-Governmental Conference: The Agenda; Democracy and Efficiency; The Role of National Parliaments*, HC 239-I (1994-5) par. 107. Si veda anche *The Role of the National Parliaments in the European Union*, HC 51 (1995-6).

⁸¹ Norton, *National Parliaments and the European Union: Where to From Here?*, in Craig e Harlow, *Lawmaking in the European Union*, 1998.

⁸² Per varie modalità di attuazione della proposta di estensione, si veda il rapporto del Parlamento Europeo intitolato *The European Parliament and the Parliaments of the Member States, Parliamentary Scrutiny and Arrangements for Cooperation*, 1994.

⁸³ Norton (a cura di), *National Parliaments and the European Union*, fascicolo speciale del «J. of Legislative Studies», cit.

⁸⁴ *Ibidem*, per studi riguardanti diversi parlamenti nazionali. Si veda anche Bergman, *National Parliaments & EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations*, 4 «JEPP» (1997) 373.

stremo superiore⁸⁵. All'altro capo della scala, gli Stati Membri che hanno una tradizione parlamentare piuttosto debole potrebbero riferirsi al livello europeo per rafforzare le tradizioni parlamentari nazionali. In questo caso, non dobbiamo scordare l'effetto potenziale dovuto all'allargamento dell'Unione a ricomprendere paesi nei quali le istituzioni rappresentative sono meno consolidate⁸⁶.

■ La Danimarca. Il parlamento, il Folketing, è considerato un'assemblea decisionale che ha mantenuto la sua posizione anche dopo l'ingresso nella Comunità Europea⁸⁷. La Commissione per le Relazioni di Mercato (oggi Commissione per gli Affari Europei) del Folketing danese, istituita nel 1961, fin dall'ingresso nella Comunità ha indicato le posizioni negoziali dei ministri danesi nel Consiglio dei ministri, oltre a giocare un ruolo decisivo nella formulazione delle posizioni danesi in occasione di ogni Conferenza Intergovernativa. Se un ministro vuole o deve uscire dalle condizioni del mandato, deve prima riferire alla Commissione per gli Affari Europei. Il Trattato di Ingresso della Danimarca obbliga il governo a riferire su eventuali sviluppi, e a notificare al Folketing qualsiasi proposta che riguardi la Danimarca per cui si preveda un'azione

parlamentare. La forza della Commissione per gli Affari Europei si pensa risieda nell'autorevolezza dei suoi componenti, che segnala la priorità che il Folketing assegna a questa istituzione. Arter⁸⁸ rileva che i partiti antieuropei, la cui visibilità è recentemente cresciuta, hanno fatto buon uso dei loro rappresentanti al Parlamento Europeo. «Gli accordi fra i componenti della Commissione per gli Affari Europei e i componenti del Parlamento Europeo all'interno di particolari partiti possono costituire ancora oggi una doppia barriera efficace contro le posizioni di un governo in materia comunitaria». Tuttavia, anche in questo caso il referendum danese sul Trattato di Maastricht sta a significare che la Commissione per gli Affari Europei può non essere in sintonia con l'opinione popolare. In altre parole, il governo e il Folketing potrebbero formare un'élite unitaria di orientamento europeista.

■ Il Regno Unito. Seguendo una posizione intermedia, il Regno Unito ha scelto inizialmente di ignorare la dimensione europea, nonostante le insistenze iniziali della Camera dei Comuni sulla cosiddetta «riserva parlamentare»⁸⁹, secondo la quale «nessun ministro della Corona dovrebbe mai approvare alcuna proposta del Consiglio dei ministri che riguardi una legge co-

⁸⁵ Arter, *The Folketing and Denmark's European Policy*, 1 «J. of Legislative Studies» (1995) 110; Jarvad, *The Committee of EU Affairs of the Danish Parliament, the Folketing. How to Maintain Some Parliamentary Control with the Legislative Power of the Combined Executives in the Council of Ministers*, in Craig e Harlow, *Lawmaking in the European Union*, 1998.

⁸⁶ Hesse, *Constitutional Policy and Change in Europe: The Nature and Extent of the Challenges*, in Hesse e Johnson (a cura di), *Constitutional Policy and Change in Europe*, 1995.

⁸⁷ Darmgaard, *Denmark: Experiments in Parliamentary Government*, in Darmgaard (a cura di), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, 1992.

⁸⁸ Vedi nota 85 sopra, 120-121.

⁸⁹ Si veda la Risoluzione della Camera dei Comuni del 3 ottobre 1980, HC Deb., vol. 991, col. 843, ora Risoluzione del 24 ottobre 1990, HC Deb., vol. 178, col. 399.

munitaria ancora tutta da scrutinare o in attesa di un giudizio da parte della Camera dei Comuni». La Camera dei Comuni era anche conosciuta per la sua arrogante indifferenza nei confronti dei membri del Parlamento Europeo, che ha causato una rottura delle comunicazioni che solo ora inizia ad essere riparata. Un cambiamento recente è stato introdotto dal Trattato di Maastricht, dall'impatto avuto dal caso *Factortame*⁹⁰ e dalla crescita dell'euroscetticismo.

Nonostante ciò, Judge⁹¹ ha sottolineato quanto sia limitata l'ambizione della Camera dei Comuni ad esercitare attività di scrutinio sulla legislazione europea. Mentre la Commissione Scelta sulla Comunità Europea della Camera dei Lord, peraltro non rappresentativa, si è autoproclamata organo decisionale, selezionando accuratamente le materie analizzate, mantenendo uno standard di revisione eccellente e infiltrando le sue analisi nelle istituzioni europee che le hanno sempre considerate con molto rispetto, non è accaduto lo stesso alla Camera dei Comuni, la cui Commissione Scelta sulla Legislazione Europea ha avuto problemi non solo con la quantità enorme di materiale che le veniva chiesto di analizzare, ma anche con l'accesso al materiale e le scadenze. Proprio a seguito dell'esperienza di questa commissione, la Commissione Scelta sulle Procedure ha pubblicato nel 1988 un rapporto di note-

vole importanza sullo scrutinio della legislazione comunitaria⁹². Una delle critiche più sentite riguardava la mancata disponibilità dei verbali ufficiali delle riunioni del Consiglio, cosa che limitava notevolmente la possibilità di scrutinare adeguatamente le attività della Comunità. Questo rapporto ha provocato una revisione procedurale, nella speranza che i dibattiti sarebbero stati seguiti più attentamente e che i membri sarebbero stati maggiormente tenuti al corrente. Le nuove procedure stanno iniziando a cambiare le cose, e si pensa che aprano nuove opportunità di scrutinio delle regole della Comunità Europea, migliori delle precedenti, con una ricaduta positiva in termini di interesse verso il lavoro delle Commissioni, che potrebbero per questo guadagnare un profilo più autorevole.

■ La Francia. All'estremo opposto della scala troviamo la Francia, il cui parlamento, stando alle conclusioni di uno studio preliminare di Frears⁹³, risultava il solo fra tutti e nove i paesi ad essere indifferente al trasferimento dei suoi poteri alla Comunità Europea. La ragione più probabile risiedeva nella tradizionale dominanza della Presidenza sugli affari internazionali, e quindi sugli affari europei, con un'interferenza molto limitata da parte del parlamento⁹⁴. Il Trattato di Maastricht ha però portato delle modifiche, in particolare al-

⁹⁰ *R. v. Secretary of State for Transport ex p. Factortame (No. 1)*, 1990, 2 AC 8; *R. v. Secretary of State for Transport ex p. Factortame (No. 2)*, 1991, 1 AC 603.

⁹¹ Judge, *The Failure of National Parliaments?*, 18(3) «W. European Politics» (1995) 79.

⁹² *European Community Legislation*, 4° Rapporto del Select Committee Procedure, HC 622-I (1989/90). Per la risposta del governo, vedi Cm. 1081 (1990).

⁹³ Frears, *The French Parliament and the European Community*, 12 «JCMS» (1975) 140.

⁹⁴ Rizzuto, *The French Parliament and the EU: Loosening the Constitutional Straitjacket*, 1 «J. of Legislative Studies» (1995) 46.

l'articolo 88 della Costituzione. Il nuovo articolo obbliga il governo francese a sottoporre, prima di una decisione del Consiglio dei ministri, *tutta* la legislazione proposta al parlamento. L'articolo 88 prevede che ciascuna camera sia consultata sul contenuto degli atti europei (intesi in senso ampio), una procedura che pare funzioni piuttosto bene⁹⁵. Più recentemente, rompendo una tradizione consolidata di riservatezza, il Consiglio di Stato ha trasmesso all'Assemblea copia dei pareri giuridici espressi al governo, dimostrando così di essere molto ben informato, di ricevere una documentazione particolareggiata dalla Commissione Europea. Si è instaurata inoltre una pratica per cui ora il Presidente manda al parlamento tutta la documentazione, inclusa quella relativa al cosiddetto Terzo Pilastro, mettendo in questo modo lo stesso parlamento francese nelle medesime condizioni del Parlamento Europeo. Entrambe le camere del parlamento francese hanno ora apposite commissioni i cui rapporti vengono poi discussi pubblicamente. Ciononostante le conclusioni di Rizzuto⁹⁶ sono che, benché l'assoluta libertà di azione del governo sia ormai cosa del passato, le nuove procedure non hanno aggiunto un contributo così rilevante all'influenza parlamentare sul processo decisionale a livello europeo; in altre parole, si tratta di procedure che hanno introdotto una certa responsabilità retrospettiva, ma ben pochi poteri prospettici. Il problema potrebbe essere aggravato dal-

la divisione di poteri fra il Presidente e il Primo ministro, una divisione accentuata ogni volta che le elezioni producono una situazione di «coabitazione». Il risultato delle ultime elezioni francesi dimostra quanto possa essere pericolosa questa frattura nelle linee di comunicazione.

■ Parlamenti nazionali e Parlamento Europeo. A essere stata generalmente trascurata sia dai parlamenti nazionali che dal Parlamento Europeo è la necessità di un approccio strategico grazie al quale i parlamenti nazionali possano allearsi al Parlamento Europeo, rafforzando gli organismi di coordinamento – come l'Assise dei parlamenti nazionali, radunatasi solo una volta a Roma sotto gli auspici del Parlamento Europeo⁹⁷. Una Dichiarazione allegata al Trattato sull'Unione Europea «invita il Parlamento Europeo e i parlamenti nazionali a incontrarsi in una indispensabile Conferenza dei Parlamenti». Il COSAC, un comitato costituito da delegazioni parlamentari, si riunisce due volte all'anno nel paese di turno alla Presidenza dell'Unione. Il Parlamento Europeo ha anche istituito un servizio rivolto alle relazioni interparlamentari. Ciononostante, ciò che caratterizza i rapporti fra i parlamenti è più che altro indifferenza; mentre ciò che caratterizza i rapporti fra i parlamenti nazionali e il Parlamento Europeo è, in netto contrasto, la gelosia. Il Trattato di Amsterdam include nuove dichiarazioni, intese a spronare la Commissione a lavorare in più

⁹⁵ Maus, *Les constitutions nationales face au droit européen*, 28 «Revue française de droit constitutionnel» (1996) 675.

⁹⁶ Vedi nota 94 sopra.

⁹⁷ Westlake, *The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference*, 66 «Political Quarterly» (1995) 59.

stretto contatto con i parlamenti. Tuttavia, non è stata prevista nessuna nuova struttura destinata a questo scopo. Così, se l'accesso ai documenti potrebbe essere davvero migliorato, è comunque improbabile che le prospettive politiche cambino in meglio. Forse la risposta sta in un approccio coordinato? O forse è preferibile estendere la responsabilità al livello nazionale, rafforzando il controllo dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi? Il Folketing danese è un esperimento invitante, un esperimento peraltro generalmente ben visto dagli stessi danesi. Può essere copiato? O forse ciò comporterebbe una situazione, specialmente all'interno di un'Unione allargata, di semi-paralisi?

La debolezza delle istituzioni rappresentative a livello dell'Unione Europea

non può più essere sottovalutata, neanche se si ricorre alle teorie della *governance* elitaria o della *governance* dei due terzi. È una debolezza che ormai rappresenta una vera e propria minaccia al futuro dell'avventura europea. L'assenza di una reale responsabilità e di un vero contributo rappresentativo al processo decisionale diminuisce la legittimità dell'Unione Europea. Come vedremo più avanti [nella seconda parte di questo saggio che sarà pubblicata nel prossimo numero di «Biblioteca della libertà», n.d.r.], il risultato è stato il fallimento dei tentativi di introdurre istituzioni politiche efficaci. Il periodo di tacito accordo è finito; che la loro approvazione sia necessaria o meno, i «popoli d'Europa» hanno espresso un verdetto negativo.