



Istituto di
Studi Federalisti
Altiero Spinelli

We create a future of Europe

LA FORMAZIONE DEL SISTEMA PARTITICO EUROPEO

Ezio Mauro - Lucio Levi - Sergio Fabbrini - Gianfranco Pasquino

I QUADERNI DI VENTOTENE

Copyright © Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli - Ventotene (Italia), 2022
Internet: www.istitutospinelli.it - ISBN XXXXXXXXXX

Quaderno a cura di Mario Leone
Direttore dell'Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli

Grafica e Impaginazione: **Roberta Melarance**

INDICE

Mario Leone

Prefazione.....4

Ezio Mauro

Il Manifesto di Ventotene. Serve ancora un'Europa6

Lucio Levi

*Attualità della profezia del Manifesto di Ventotene sulla
linea di divisione tra partiti progressisti e reazionari*.....9

Sergio Fabbrini

Sovranismo e integrazione europea26

Gianfranco Pasquino

*Istituzioni e partiti dell'Unione Europea.32
Alla ricerca del deficit democratico*

Prefazione

*Mario Leone**

Ringrazio Lucio Levi e Grazia Borgna per aver voluto fortemente realizzare questo convegno a Ventotene, al termine della 40.a edizione del Seminario nazionale di formazione federalista. Ringrazio quindi anche a nome dell'Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, il Centro Einstein di studi internazionali e il Centro studi sul federalismo che ha co-organizzato l'evento, e in particolare Flavio Brugnoli.

Il 21 maggio 1980 il Parlamento europeo si trovava a dibattere del bilancio. Altiero Spinelli tenne un discorso importante. Nei 10 minuti a sua disposizione, espresse tutto il suo disappunto accusando il Consiglio di essere il responsabile della paralisi dell'allora Comunità.

Spinelli ricorda nel suo Diario: “la Comunità deve *mend or end*, e che i progetti di riforma possono nascere dai governi stessi o dal parlamento. Nel primo caso si andrà verso l'Europa alla carta, nel secondo verso l'Europa dotata di istituzioni sovranazionali più forti”.

Un discorso fatto quasi nel vuoto del Parlamento ma che verrà allegato alla lettera che lo stesso Spinelli chiuderà il 25 giugno, data da cui inizia l'azione istituzionale del Club del Coccodrillo.

Un'azione che nelle intenzioni di Spinelli avrebbe portato il Parlamento europeo a comprendere la necessità di assumere un ruolo costituente.

Il Parlamento – come auspicato nel *Manifesto di Ventotene* che oggi ricordiamo nel suo 80° anno dalla redazione – è al centro di ogni “salto” democratico auspicabile per la costituzione della federazione europea, quella

* Direttore dell'Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli

che lo stesso Colorni nella prefazione scritta a Roma il 22 gennaio 1944 (contenuta in “Problemi della federazione europea”), definisce l’assemblea sovrana, “una rappresentanza diretta dei cittadini ai consessi federali”.

Sempre nel *Manifesto* ricorre una formula che tanto amiamo riprendere, quella che definisce, è Spinelli a scrivere, lo “spartiacque” tra destra e sinistra, non più formalmente legato a divisioni ideologicamente contrapposte ma tra coloro che sono definiti “progressisti” e coloro invece che vengono “targati” come “reazionari” sulla base della propensione (massima per i primi) alla realizzazione del nuovo potere sovranazionale con un “saldo Stato federale”. C’è la necessità di centralizzare, quindi, ancora oggi, nel Parlamento quante più forze “progressiste”, e Spinelli ha incarnato nelle Istituzioni europee, quel “movimento rivoluzionario” incaricato di “organizzare e dirigere” queste forze verso il “salto” costituzionale europeo.

Con il messaggio ancora vivo del *Manifesto* e la battaglia di Altiero Spinelli e di tanti federalisti che con lui hanno combattuto la “giusta” battaglia politica ci avviciniamo, a piccoli passi, alla conclusione della Conferenza sul futuro dell’Europa. Al centro è la “democrazia europea”, il tavolo maggiormente “frequentato” e che stimola i giovani in particolare. Non vi è democrazia se non vi partecipazione e se questa partecipazione non viene riconosciuta, appunto, nel Parlamento, in rinnovati poteri (ad esempio di iniziativa legislativa e di vero codecisore politico). Questa assise è animata da gruppi politici che sono però spesso svincolati, e questo non è un male, anzi, dalle rappresentanze partitiche a livello nazionale. Sta a loro, sta alla loro capacità di farsi “federatori” della nuova Unione e quindi alzare finalmente a rango costituzionale la battaglia di Spinelli e portarla a termine. Non è un obiettivo ideale, ma assolutamente reale, e i partiti politici, ancorché non strutturati e rappresentati osmoticamente al Parlamento europeo, possono essere linfa vera, se pongono l’obiettivo della federazione europea, come un risultato obbligato per la salvezza delle democrazie in Europa e per continuare a essere faro per la riforma del sistema di governo mondiale.

Il Manifesto di Ventotene¹ Serve ancora un'Europa per convinzione

*Ezio Mauro **

Nasce direttamente dalla prigionia e dall'oppressione, ottant'anni fa, l'idea della rivoluzione democratica d'Europa. Tre uomini - Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni - confinati dal fascismo nell'isola di Ventotene per isolare la loro intelligenza civile e disattivare la loro passione intellettuale, costruiscono dal fondo dell'impotenza politica di un Paese stremato l'unico progetto visionario che può difendere non soltanto la libertà, ma la civiltà europea minacciata di morte. Tanto che ancora oggi il Manifesto di Ventotene contiene il vero principio costituzionale e morale che può fondare la nuova Europa, restituendo un ruolo all'impotenza del continente e addirittura rilanciando il concetto di Occidente, disperso a Kabul insieme con i diritti prima promessi e poi abbandonati al ritorno dell'oscurantismo islamista.

Il Manifesto non è una palestra astratta di esercizio culturale sterile, un ennesimo modello politico ideale. C'è l'urgenza della storia nella sua genesi, la costrizione della dittatura nella sua necessità: la convinzione che il punto di crisi della civiltà europea (col suo patrimonio di arte, di storia, di letteratura, di bellezza e col mito dell'umanità incarnata nel cristianesimo) è talmente profondo che persino un recupero della libertà con la sconfitta dei fascismi non basta per salvare davvero il nostro mondo. È l'idea, coraggiosa al punto da apparire allora eretica, del superamento necessario della lotta di classe comunista, dell'orizzonte freddo socialdemocratico, dello stesso democraticismo

¹ Editoriale pubblicato su la Repubblica il 27 agosto 2021

* *Editorialista de la Repubblica, direttore de La Stampa (1992-1996) e de la Repubblica (1996-2016).*

azionista e liberale, del legalitarismo che non vuole forzare la mano alla storia. La constatazione, cioè, del limite democratico quando libertà e democrazia sono spettatori e non attori di passaggi decisivi. Per questo il Manifesto va oltre, affidando la rivoluzione democratica a un'idea capace di fondare costituzione e istituzioni, come antidoto all'oppressione e come principio di un nuovo ordine mondiale. Tutto il peso della tragedia europea in pieno svolgimento detta ai popoli e ai leader del domani l'atto di fede necessario: "Il problema che in primo luogo va risolto, e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani". È l'allarme di una generazione che ha visto degenerare l'idea di nazione nel nazionalismo imperialista, ingigantito fino alla formazione degli Stati totalitari ed allo scatenarsi delle guerre mondiali: una nazione non più considerata come lo storico prodotto della convivenza degli uomini ma come "un'entità divina", un organismo legittimato a pensare solo alla propria esistenza ed al proprio sviluppo, senza in alcun modo curarsi del danno provocato ad altri, in nome dello "spazio vitale" e della volontà di dominio che è la logica conseguenza di questa concezione.

La vera libertà politica e intellettuale nel momento di massimo pericolo pretende di reinterpretare anche le categorie di pensiero tradizionali e identitarie. Spinelli e Rossi avvertono nel 1941 che la linea di divisione fra il progresso e la reazione non passa più ormai nella distanza tra una maggiore o minore quantità di democrazia o di socialismo, ma nella scelta tra il soggetto-Europa e il soggetto-nazione. Il Manifesto di Ventotene traccia infatti una nuovissima linea "che separa coloro che concepiscono come campo centrale della lotta quello antico, cioè la conquista e le forme del potere politico nazionale, e che faranno sia pure involontariamente il gioco delle forze reazionarie, lasciando che la lava incandescente delle passioni popolari torni a solidificarsi nel vecchio stampo e che risorgano le vecchie assurdità; e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari".

Dal rifiuto dello statalismo e del nazionalismo germina dunque l'idea d'Europa come mito istituzionale concreto, tradotto in uno Stato federale dotato di un suo esercito per pesare nelle grandi crisi del mondo e provvisto degli strumenti interni per imporre le sue direttive

agli Stati federali in cui si articola la sua sovranità. Sono gli elementi attraverso cui si manifesta oggi la debolezza europea: la mancanza di mezzi e strumenti politici e istituzionali per esercitare un'autorità domestica e internazionale, per esprimere il portato della sua storia e della sua cultura con una vera politica

estera, per difendere i suoi interessi e i suoi valori con una linea comune di difesa e di sicurezza, per rispondere alle urgenze e alle speranze dell'immigrazione con un'unica gestione europea degli Interni, coerente con le attese dei cittadini ma anche con i principii in cui diciamo di credere e che regolano il nostro modo di vivere. Ecco perché domenica Mattarella celebrerà a Ventotene non solo l'anniversario, ma l'attualità del Manifesto.

Dopo decenni in cui ci consideravamo europeisti per inerzia e per distrazione, oggi dopo la crisi afghana che rivela la fragilità dell'Occidente è di nuovo il momento di un'Europa della convinzione, per scelta, addirittura per necessità. E per forza di cose il salto in avanti indispensabile passa ancora per Ventotene, perché chiede istituzioni, costituzione e visione, cioè quella medesima passione fondativa di allora, contro gli stessi rischi culturali di chiusura nazionalistica, per fortuna sotto forme ben diverse da quel passato.

Per queste circostanze ottant'anni dopo tocca alle generazioni oggi in campo, cioè a noi e ai nostri figli, l'opportunità di essere nuovamente costruttori d'Europa, nell'interesse del nostro Paese, della nostra parte di mondo, dell'Occidente, nel rispetto della storia e nella difesa della democrazia, dei diritti, della libertà. Molto semplicemente, come diceva Spinelli, a questi valori e a tutte queste forze è oggi affidata la salvezza della nostra civiltà.

Attualità della profezia del Manifesto di Ventotene sulla linea di divisione tra partiti progressisti e reazionari

*Lucio Levi **

Siamo qui riuniti per ricordare l'80° anniversario del *Manifesto di Ventotene* e il suo principale autore, Altiero Spinelli. Per inquadrare la figura di Spinelli, occorre ricordare che egli cominciò la sua attività politica nel partito comunista, fu condannato dal tribunale speciale, scontò 10 anni di carcere e sei di confino. Non fu piegato da quella esperienza e la sua meditazione lo portò a scoprire il federalismo grazie alla lettura di un libro di Luigi Einaudi, *Lettere politiche di Junius*, e a impegnarsi per il resto della sua vita nella lotta per la Federazione europea. Oggi è riconosciuto come uno dei padri fondatori dell'UE, tanto che gli è stato dedicato un edificio dove ha sede il Parlamento europeo a Bruxelles.

Nell'estate del 1941, quando Spinelli finì di scrivere con Ernesto Rossi il *Manifesto di Ventotene*², il documento che delineava il programma di azione per la Federazione europea, le bandiere con la croce uncinata sventolavano su tutta l'Europa con l'eccezione della Gran Bretagna. In quella tragica estate, quando le truppe naziste, dopo avere occupato la Francia, muovevano all'attacco dell'Unione Sovietica e sembrava stessero vincendo la guerra, nel confino di Ventotene i fondatori del federalismo europeo seppero vedere, al di là

² La prima edizione a stampa del *Manifesto di Ventotene*, il cui titolo completo è *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, porta la data del 29 agosto 1943, il giorno dopo la fondazione del Movimento Federalista Europeo. La seconda edizione a stampa, che è generalmente riconosciuta dagli autori e ripubblicata diverse volte nel corso degli anni, con la prefazione di Eugenio Colomi è la seguente: A. S. e E. R., *Problemi della Federazione europea*, Roma, Movimento italiano per la Federazione europea, 22 gennaio 1944. Questa edizione contiene due saggi di Spinelli (*Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche e Politica marxista e politica federalista*) scritti a Ventotene subito dopo la redazione del *Manifesto*.

delle apparenze, la linea evolutiva che la storia avrebbe imboccato dopo la fine della guerra. Il *Manifesto di Ventotene* è considerato come uno dei documenti più significativi della letteratura antifascista. Ma è molto di più, perché non si è limitato perorare la causa della democrazia mentre in Europa dominava il fascismo. Il suo carattere innovatore consiste nell'aver associato una nuova visione della storia e della politica con la fondazione di un movimento politico "nuovo e diverso per una battaglia nuova e diversa", vale a dire il Movimento federalista europeo, fondato a Milano il 27-28 agosto 1943 subito dopo la caduta del regime fascista e le dimissioni di Mussolini. Sono questi i due fattori che hanno gettato le basi dell'Unione europea, che è ormai riconosciuta come la più grande innovazione politica del XX° secolo.

La crisi dello Stato nazionale

Il primo fattore è il concetto di "crisi dello Stato nazionale", introdotto nella cultura politica da Trockij ed Einaudi³ durante la prima guerra mondiale, che consente di leggere in una prospettiva nuova la storia contemporanea. E' significativo che ad avere usato per primi questo concetto siano stati un comunista e un liberale. E' la prova che, grazie a due tra le più alte coscienze della storia del XX° secolo, comincia a farsi strada la consapevolezza dei limiti del pensiero politico tradizionale. Per spiegare un evento nuovo e impreveduto come la prima guerra mondiale è necessario utilizzare nuove categorie di analisi. Chi vuole comprendere il mondo nel quale viviamo, è obbligato a cambiare il punto di vista che di solito è adottato per osservare la politica. Si impone una rivoluzione mentale. Occorre abbandonare la vecchia concezione stato-centrica della politica secondo la quale lo Stato nazionale è il centro del mondo e il resto del mondo gli ruota attorno. Indipendentemente dalle rispettive matrici ideologiche, i due autori vedono negli Stati Uniti d'Europa l'alternativa alla crisi dello Stato nazionale. Comincia a prendere forma un nuovo paradigma della politica che nel *Manifesto di Ventotene* assumerà un nome preciso, quello di *federalismo*. Esso si presenta come un *nuovo criterio di conoscenza e di azione* che permette di individuare la contraddizione di fondo della nostra epoca, di formulare un giudizio storico complessivo su di essa, di riorientare il modo in cui si guarda al mondo della politica e di offrire una interpretazione del nostro tempo fondata su presupposti teorici nuovi rispetto al pensiero politico tradizionale. Il poderoso sviluppo dell'industrializzazione, l'estensione

³ L. Trockij, *La guerra e l'Internazionale* (1914), trad. it., *Scelta di scritti*, a cura di G. Novack, Roma, Samonà e Savelli, 1968; Junius (L. Einaudi), *Lettere politiche di Junius*, Bari, Laterza, 1920.

delle relazioni economiche e sociali al di là dei confini nazionali e la formazione di mercati sempre più vasti hanno determinato l'erosione della sovranità degli Stati nazionali europei - sempre meno idonei a governare l'internazionalizzazione del processo produttivo - e l'ascesa alla guida della politica mondiale di potenze grandi come intere regioni del mondo (USA e URSS). Dopo la seconda guerra mondiale il potere di decidere il futuro degli Stati nazionali è emigrato a Washington e a Mosca, passando sotto il controllo delle due superpotenze, e si è spostato verso centri di potere produttivi e finanziari multinazionali, che hanno conquistato posizioni dominanti sul mercato europeo e mondiale.

Il *Manifesto di Ventotene* è il messaggero di una nuova epoca della storia secondo cui le guerre mondiali segnano il tramonto dell'ordine di Westfalia (il sistema europeo delle potenze, che per tre secoli ha governato il mondo) e l'unificazione europea rappresenta l'avvio di un processo di pacificazione nuovo e diverso da quello perseguito attraverso le organizzazioni internazionali. La difficoltà che incontra la comprensione dell'opera di Spinelli sta nel carattere eccezionale dell'impresa che l'ha visto impegnato durante tutto il corso della sua vita: l'unificazione di un gruppo di Stati, che è un avvenimento piuttosto raro nel corso della storia. Il concetto che meglio permette di definire Spinelli è quello hegeliano di "personalità cosmico-storica". Hegel dice che l'uomo storico è colui che per primo ha detto ciò che gli uomini vogliono. Dopo due guerre mondiali non ci potevano essere dubbi che l'umanità volesse la pace. Ciò che Spinelli dice è come perseguire quell'obiettivo. E' questo che nessuno sa. L'innovatore (il rivoluzionario) è colui che sbarazzandosi del peso del passato introduce il nuovo nella storia. Ci sono due livelli della realtà: quello delle regole e quello della libertà che infrange le regole. Dato che le società umane non possono vivere senza regole, la libertà che conta nella storia è quella che riesce a introdurre nuove regole al posto delle vecchie. Mentre tutti pensavano alla logora formula della cooperazione tra Stati sovrani, che non è mai riuscita a prevalere sulla ragion di Stato, Spinelli fonda un nuovo movimento politico, che è espressione di un nuovo pensiero politico. Esso non si limita a perseguire semplicemente la cooperazione internazionale, ma si fonda sulla costituzionalizzazione e la democratizzazione delle relazioni internazionali.

Le teorie liberal-democratica e social-comunista delle relazioni internazionali partono da un presupposto comune: quello del primato della politica interna. L'internazionalismo, che è l'approccio condiviso dai programmi politici dei partiti si fonda sull'ipotesi che la pace sia la conseguenza automatica dell'at-

tuazione rispettivamente della libertà e dell'uguaglianza sociale in tutti gli Stati. La storia ha smentito queste teorie. Il mondo contemporaneo ha infatti conosciuto guerre tra Stati democratici e guerre tra Stati comunisti.

Certo, le organizzazioni internazionali e la cooperazione tra gli Stati rappresentano un gradino nella scala che porta alla pace, perché offrono agli Stati uno spazio di negoziato permanente e sono espressione della ricerca di nuove forme di statualità post-westfaliana (post-nazionale e multinazionale). Tuttavia, presentano due gravi limiti. Da una parte, un *deficit di efficienza*, dovuto alla mancanza di poteri esecutivi in grado di dare forza vincolante alle decisioni che si prendono a livello internazionale. D'altra parte, un *deficit democratico*, poiché le procedure di decisione intergovernative sono sottoposte al diritto di veto degli Stati membri in settori cruciali - la politica estera, di sicurezza e di difesa, la politica migratoria, la politica fiscale e la revisione dei Trattati - ed escludono, salvo poche eccezioni, il principio democratico che richiede che le decisioni siano prese a maggioranza.

Le istituzioni federali hanno una struttura che consente di superare questi due limiti, perché creano un governo al di sopra degli Stati che decide secondo la regola democratica della maggioranza. In questa prospettiva, la storia dell'umanità si presenta come un processo di pacificazione nel corso del quale il diritto sostituisce la violenza nell'ambito di formazioni politiche sempre più grandi: le città-stato hanno pacificato le tribù, gli Stati nazionali hanno pacificato le città, le federazioni di Stati permettono di pacificare le nazioni e di avviare l'unificazione dell'intera umanità. Questo processo ha dato impulso all'estensione delle istituzioni democratiche su spazi sempre più ampi, le cui fasi sono la democrazia assembleare nelle città, la democrazia rappresentativa negli Stati nazionali, la democrazia federale nelle unioni di Stati e culminerà nella Federazione mondiale. A mano a mano che si estendono le dimensioni dello Stato, aumentano anche l'articolazione, la differenziazione e la complessità delle istituzioni democratiche. Queste forme di governo non sono mere sovrastrutture di mutevoli situazioni storiche e sociali, ma sono il prodotto di atti di innovazione politica e stadi della lotta delle forze politiche per affermare forme sempre più elevate di convivenza.

La crisi della democrazia

L'erosione della sovranità statale porta con sé due profondi cambiamenti: la crisi della democrazia e la crisi dei partiti politici.

Comincio a prendere in esame il primo cambiamento. Tra i cittadini si è diffusa la sensazione che il potere di prendere le decisioni più importanti sia

emigrato dalle istituzioni soggette al loro controllo verso centri di potere internazionali che ubbidiscono esclusivamente agli imperativi del profitto e che non sono sottoposti ad alcuna forma di controllo democratico. Infatti le decisioni che si prendono a livello nazionale, dove esistono le istituzioni democratiche, hanno carattere sempre meno rilevante rispetto a quelle ben più importanti che si prendono a livello internazionale. Nelle relazioni internazionali non c'è spazio per le istituzioni democratiche. La sola eccezione è il Parlamento europeo – il laboratorio della democrazia internazionale –, il quale tuttavia non ha ancora acquisito tutte le prerogative costituzionali che generalmente hanno i parlamenti.

L'UE è una democrazia incompiuta che in settori cruciali (politica estera, di sicurezza, di difesa, fiscale, migratoria e revisione dei Trattati) decide in base al metodo diplomatico nel quale vigono i principi delle decisioni all'unanimità e del diritto di veto. In altri termini, accanto al regime parlamentare, che funziona sulla base della rappresentanza democratica e del voto a maggioranza, c'è un'ampia area di dittatura della minoranza, di cui sono espressione i continui ricatti che un piccolo paese di poco meno di dieci milioni di abitanti, come l'Ungheria, esercita nei confronti dell'UE.

Dopo la terza ondata del processo di democratizzazione (uso qui le categorie di analisi di Samuel Huntington nella sua notissima opera *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*⁴), che si è sviluppata nel secolo scorso a partire dalla caduta dei regimi fascisti e comunisti, secondo la Freedom House, il 2020 è il quindicesimo anno consecutivo in cui la libertà sta arretrando nel mondo. L'Europa e gli Stati Uniti (dopo lo scampato pericolo dell'attacco al *Capitol Hill*) sono rimaste la spina dorsale del mondo libero, dove resistono le istituzioni liberal-democratiche. In più l'Europa ha un modello sociale che difende i più deboli. Le democrazie sono costrette a difendere il proprio modello istituzionale nei confronti dell'offensiva delle cosiddette democrazie illiberali che conquistano nuove posizioni negli Stati Uniti, in Russia, in Turchia e nella stessa UE in Ungheria e in Polonia. Esse devono constatare che i loro valori, proclamati come universali, hanno vigore solo in una parte del mondo.

Ma soprattutto dopo la capitolazione dell'Afghanistan di fronte all'offensiva dei talebani deve essere chiaro che la pretesa di esportare la democrazia con la guerra è destinata a fallire. Il radicalismo islamico è anche il frutto avvelenato delle politiche sbagliate dell'Occidente, che ha scelto la scorciatoia

⁴ S. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997

del ricorso alla violenza militare, alimentando un clima di odio e una diffusa ostilità nelle popolazioni del Medio Oriente e dell’Africa. È un’idea puerile credere che l’affermazione della democrazia possa essere semplicemente il risultato delle elezioni e più specificamente di elezioni che hanno luogo in Stati falliti, cioè in Stati senza un governo, senza un’autorità capace di fare rispettare la legge, di punire la corruzione, di arginare la violenza del terrorismo e della criminalità organizzata.

L’ordine mondiale bipolare si è sfaldato nel 1989 con la caduta del muro di Berlino, la fine dei blocchi e della guerra fredda. Non è crollato solo un muro di cemento, ma una barriera ideologica. Se è finito il comunismo, non ha vinto la democrazia. Di fronte al divario tra potere e democrazia, in un mondo in cui i cittadini hanno perduto il controllo delle decisioni dalle quali dipende il loro destino, dobbiamo domandarci per quanto tempo potrà ancora sopravvivere la democrazia. Se si vuole evitare che la globalizzazione distrugga la democrazia, occorre democratizzare la globalizzazione. Non avendo saputo elaborare un nuovo pensiero politico capace di interpretare i cambiamenti in corso, la sinistra ha finito con l’adeguarsi al pensiero dominante – il neo-liberismo – e perde dovunque il consenso degli elettori. D’altra parte, malgrado che non abbiano saputo evitare la crisi finanziaria ed economica, i potenti gruppi economici che guidano il processo di globalizzazione hanno preso il sopravvento sui governi e li hanno costretti a intervenire per riparare i danni della crisi.

Inoltre l’autogoverno locale è il terzo pilastro - accanto a quelli nazionale e macro-regionale - del nuovo assetto che le istituzioni politiche hanno assunto allo scopo di promuovere la partecipazione delle comunità locali. Rafforzare il potere delle comunità locali attraverso l’articolazione a livello locale delle istituzioni pubbliche è un modo di superare gli Stati nazionali trasferendo poteri e competenze verso il basso. La rivoluzione ambientale e digitale stanno accelerando il processo di trasformazione della città nella direzione di federazioni di quartieri largamente autosufficienti, in modo da evitare agli abitanti lunghi spostamenti e rendere possibile raggiungere a piedi in un quarto d’ora il lavoro, la scuola e i servizi essenziali.

La crisi dei partiti politici

Il crollo del muro di Berlino e del comunismo sovietico ha travolto anche il sistema dei partiti che aveva rispecchiato in Europa il conflitto della guerra fredda. Condannati dalla loro dimensione nazionale ad affrontare questioni di secondo ordine, non sono più i partiti a occupare il centro della scena politica, ma piuttosto leaders politici, che sono espressione della tendenza alla

personalizzazione del conflitto politico. Oggi i partiti hanno assunto il volto del capo, ma non sono più la sede del pensiero e dell'azione per cambiare il mondo. C'è stato un tempo in cui la politica si nutriva di cultura e i partiti svolgevano un ruolo di pedagogia civile. Dobbiamo prendere atto che c'è stato un impoverimento culturale della politica. Il declino dei partiti deve essere messo in relazione con la scelta del terreno di azione nazionale, che impedisce di conoscere i processi di integrazione regionale e di globalizzazione, che determinano la direzione della storia contemporanea, e di governarli in modo efficace. Gli Stati, superati da questi processi, subiscono e non controllano il corso della storia. Attori non statali, come i grandi gruppi produttivi e finanziari multinazionali, le organizzazioni religiose, le reti televisive internazionali, i movimenti della società civile globale, le organizzazioni criminali e terroristiche, competono con gli Stati per conquistare potere di decisione a livello internazionale o quanto meno per influenzarlo. Questa è la contraddizione da superare per avere partiti più forti, moderni e democratici che stimolino e facilitino la partecipazione.

I partiti sono macchine per la conquista e l'esercizio del potere. Essi non sono in grado di operare senza l'involucro istituzionale rappresentato dal quadro nazionale. Il loro funzionamento è tributario delle istituzioni statali senza le quali non riescono a svolgere il loro compito. Qui sta la ragione fondamentale del ritardo dei partiti nel costituirsi in sistema europeo. Se i partiti saranno un giorno capaci di superare il limite nazionale, solo allora potranno dimostrare di sapere dare una risposta alle sfide globali e all'esigenza di governare i processi di unificazione europea e di globalizzazione.

L'attualità della Federazione europea

Il secondo fattore che definisce il carattere innovatore del *Manifesto di Ventotene* è il concetto di attualità della Federazione europea. Malgrado che l'unità europea da Dante a Kant sia da secoli un'aspirazione dei più grandi intellettuali europei, essa è diventata l'obiettivo di una battaglia politica immediata e concreta solo con la seconda guerra mondiale e la spartizione dell'Europa sotto l'egemonia di Stati Uniti e Unione Sovietica. L'egemonia degli Stati Uniti (il cui ruolo si potrebbe definire come quello di un "impero liberale") ha creato le condizioni per unificare l'Europa occidentale, mentre l'unificazione di tutta l'Europa ha potuto cominciare solo dopo la caduta del muro di Berlino e il collasso dell'Unione Sovietica.

Va precisato che l'unità europea non comporta l'abolizione degli Stati nazionali, ma la riorganizzazione del potere su più livelli di governo e la sua

redistribuzione verso l'alto e verso il basso in modo da consentire agli Stati nazionali di trovare un nuovo ruolo adeguato alle loro dimensioni. L'approccio che accomuna i partiti tradizionali, che si ispirano alle ideologie liberale, democratica e socialista, si basa sull'idea della priorità della lotta per la gestione e il miglioramento dello Stato al quale appartengono. L'approccio federalista rovescia questo ordine di priorità e offre un criterio di conoscenza e di azione che ispira un nuovo comportamento politico. "Il problema che in primo luogo va risolto e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza - si legge nel *Manifesto* - è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani"⁵. I partiti, che si preoccupano solo del potere nazionale (della sua conquista, del suo mantenimento ed eventualmente della sua riforma) non intervengono sulla causa dei conflitti internazionali, dell'imperialismo e della guerra, né possono governare processi storici come l'integrazione europea e la globalizzazione, che trascendono gli Stati nazionali e condizionano tutti gli aspetti della vita politica ed economica nazionale.

Il problema di Spinelli è quello di dare vita a un nuovo pensiero politico e a un nuovo movimento politico. È l'esperienza unica e non ripetibile di chi si propone di introdurre nella storia un nuovo comportamento politico. Spinelli è il fondatore del movimento per l'unità europea. È un compito di grandissima difficoltà trasmettere i lineamenti di un mondo nuovo che all'inizio esiste solo nella mente del fondatore. Chi si propone di introdurre un ordine nuovo è solo. È circondato dall'indifferenza se non dall'ostilità dei suoi interlocutori. Solo il successo può dimostrare che un altro mondo è possibile. Come ha scritto Machiavelli nel sesto capitolo del *Principe*, i fondatori di nuovi ordini politici devono fare fronte "alla incredulità degli uomini, li quali non credano in verità le cose nuove, se non ne veggano nata una ferma esperienza"⁶. Ne è una conferma il fatto che solo tre o quattro degli ottocento confinati antifascisti di Ventotene firmarono il *Manifesto*. Gli altri erano così attaccati al vecchio pensiero politico che non erano disposti ad accettare che ci fosse qualcuno che indicasse loro un nuovo cammino da percorrere.

La nuova linea di divisione tra nazionalismo e federalismo

La maggior parte degli studiosi dei partiti politici tende a leggere la politica contemporanea esclusivamente in termini di lotta di classe e pensa che la linea di divisione tra destra e sinistra sia l'unica possibile - e comunque la più

⁵ A. Spinelli E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Milano, Oscar Saggi Mondadori, 2006, p. 26.

⁶ N. Machiavelli, *Il principe* (1513), Torino, Einaudi, 1965, p. 28.

importante - frattura tra le forze politiche lungo la quale si può strutturare il conflitto politico. Stein Rokkan⁷ è lo studioso che ha analizzato più in profondità le diverse forme di aggregazione delle forze politiche e le linee di frattura che hanno determinato gli schieramenti politici contrapposti e le dinamiche del conflitto politico. Egli ha messo in rilievo che, oltre allo scontro di classe tra lavoratori e capitalisti, c'è la frattura religiosa tra Stato e Chiesa; quella tra città e campagna, cioè tra i partiti che hanno la loro base nel contesto urbano e industriale e i partiti agrari; quella tra centro e periferia, che contrappone i partiti centralisti impegnati sul fronte della costruzione e del consolidamento della nazione a quelli che hanno come priorità politica l'autogoverno locale, l'autonomia delle regioni e delle minoranze etniche e linguistiche.

Anche la nuova linea di frattura tra le forze politiche che il piano di azione proposto dal *Manifesto di Ventotene* considera come lo spartiacque tra forze del progresso e quelle della conservazione non è determinata dalla divisione della società in classi. La grande innovazione politica di Spinelli consiste nell'aver enunciato la priorità dell'obiettivo internazionale. Nell'epoca dell'internazionalizzazione del processo produttivo e della crisi dello Stato nazionale lo scontro tra le forze del progresso e quelle della conservazione non si svolge più sul piano nazionale. Chi sceglie di impegnarsi sul piano nazionale, anche se il suo obiettivo è quello di realizzare più democrazia o più socialismo, si colloca sul terreno della conservazione, perché la sua azione legittima e consolida gli Stati nazionali. Il centro della lotta politica si deve spostare dal piano nazionale al piano internazionale, dove si prendono le decisioni dalle quali dipende il destino dei popoli e si deve affermare una nuova linea di divisione tra le forze del progresso e quelle della conservazione. Diamo la parola a Spinelli, perché in questo passaggio è condensato il significato innovatore *Manifesto*. “La linea di divisione tra partiti progressisti e partiti reazionari” – si legge nel *Manifesto di Ventotene* – cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa coloro che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale – e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie, lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità – e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di

⁷ S. Rokkan, *State Formation, Nation-building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale"⁸.

Sollevati gli Stati nazionali dalle schiaccianti responsabilità di politica estera e di sicurezza, di governo dei mercati e dei problemi ambientali, sarà più facile trasferire il potere anche verso le comunità territoriali più piccole.

La creazione di un nuovo ordine politico europeo e mondiale, che consenta di riorganizzare il potere su più livelli di governo, da quello locale a quello europeo e mondiale, è la premessa per risolvere i principali problemi cui la politica deve fare fronte. Questo progetto non comporta l'abolizione degli Stati nazionali, ma la redistribuzione del loro potere verso l'alto e verso il basso secondo il modello federale, che consentirà agli Stati nazionali di trovare un ruolo adeguato alle loro dimensioni. L'obiettivo prioritario è quello di portare potere, democrazia e statualità a livello sovranazionale non più soltanto sul piano europeo, ma anche sul piano mondiale.

La politica, che si era dimostrata impotente di fronte al compito di governare l'economia e la società, ora torna a occupare la scena. Si contrappongono due risposte politiche alla globalizzazione: quella della società chiusa e quella della società aperta, dell'unilateralismo e del multilateralismo, del nazionalismo e del federalismo. Il nazionalismo rappresenta il ritorno al passato con i disastri che l'hanno accompagnato. La via da percorrere è quella dell'adeguamento delle istituzioni politiche (ONU) ed economiche (FMI, OMC, BM) alle dimensioni assunte dall'economia e dalla società, in modo da aprire la via al governo della globalizzazione. Nel periodo di transizione nel quale oggi stiamo vivendo, gli Stati Uniti e la Russia rappresentano il vecchio ordine, cavalcano l'onda del nazionalismo con il proposito di difendere i loro vecchi privilegi. Ma i loro sforzi sono votati alla sconfitta, perché è impossibile andare contro il corso della storia. C'è quindi una chance che può permettere di riprendere il cammino dell'unificazione europea e di rafforzare e democratizzare le organizzazioni internazionali.

L'europizzazione dei partiti

L'impegno politico di Spinelli ha mostrato che è possibile organizzare un'azione politica al di là dei confini nazionali, non orientata alla conquista del potere nazionale, ma diretta alla creazione di un governo europeo. Spinelli ha dato impulso a una battaglia politica sul piano internazionale, che ha portato

⁸ A. Spinelli E. Rossi, *op. cit.*, p. 28.

due volte l'Europa sulla soglia dell'unità politica: la prima nel 1951-1954 per sottoporre l'esercito europeo, allora in corso di attuazione, al controllo di un potere democratico europeo, la seconda nel 1984 con il progetto di trattato di Unione europea, promosso da Spinelli in qualità di membro del Parlamento europeo.

Il veicolo da utilizzare per raggiungere l'obiettivo della Federazione europea non è il partito. L'indicazione contenuta nel *Manifesto di Ventotene* fu influenzata dalla formazione politica comunista di Spinelli, il quale usò la formula di stampo leninista del "partito rivoluzionario"⁹. Ma questa scelta fu corretta tempestivamente nel 1943, quando fu fondato il Movimento federalista europeo nei cui documenti fondativi si precisa che la strategia costituente della lotta per la Federazione europea esige la formazione di uno schieramento di unità popolare e dunque lo strumento più appropriato per conseguire questo obiettivo era il movimento.

Da quando fu scritto il *Manifesto* molti progressi sono stati compiuti sulla via della costruzione di una Unione europea democratica, in primo luogo l'elezione diretta del Parlamento europeo nel 1979.

Nel 2001 alla vigilia della data in cui cominciò a circolare l'euro - una tappa fondamentale nella costruzione dell'unità europea - Tommaso Padoa-Schioppa si domandò in quale momento si sarebbe raggiunto il punto di non ritorno nel processo di unificazione europea. E rispose che la svolta si sarebbe materializzata sul terreno politico, nel momento in cui la lotta politica sarebbe diventata europea. "Sono convinto che il punto di non ritorno non potrà che essere propriamente politico; non economico o monetario, e neppure istituzionale", egli scrisse. "Ricordo, e porto con me, un'osservazione fatta da Mario Albertini in una conversazione cui ebbi la fortuna di partecipare, mentre maturava la decisione dell'Unione Monetaria. Il punto di non ritorno - egli disse - non è né nelle competenze né nelle istituzioni: è il momento in cui la lotta politica diviene europea, **in cui l'oggetto per cui lottano uomini e partiti sarà il potere europeo**. Quello sarà il momento in cui la rivoluzione avrà finito il suo compito e gli ordini nuovi creati, verranno occupati dalle forze politiche ordinarie, che ne faranno il teatro della loro contesa. In una società politica civilizzata, il ferro e il sangue sono sostituiti dalla lotta elettorale, gli eserciti dalle formazioni politiche"¹⁰. Questa lungimirante previsione echeggiava quanto aveva osservato Albertini fin dagli anni Ottanta.

⁹ A. Spinelli E. Rossi, *op.cit.*, p. 35.

¹⁰ T. Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 22-23.

In sintesi, questa è la sua argomentazione: il punto di non ritorno nel processo di unificazione europea non sta tanto nel trasferimento formale di questa o quella competenza dagli Stati all'Unione europea o in questa o quella modifica nell'architettura delle istituzioni europee, ma sta piuttosto nello spostamento della competizione tra i partiti sul piano europeo e nella formazione di un sistema partitico europeo. È ragionevole pensare che la posta in gioco nelle prossime elezioni europee sia il governo dell'Europa. Ciò significa che l'europeizzazione dei partiti rappresenta il cambiamento politico decisivo nella costruzione del potere europeo e nel portarci più vicini alla Federazione europea. E' questa la sola vera risposta alle insufficienze della democrazia europea.

Il bicameralismo federale e l'esecutivo bicefalo

L'architettura delle istituzioni dell'UE si ispira in parte al modello del regime parlamentare nel quale la formazione dell'autorità di governo (la Commissione europea) dipende dall'investitura da parte di una maggioranza parlamentare. Il potere legislativo è esercitato da un sistema bicamerale composto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri, che svolge il ruolo di Camera degli Stati. Ma il potere di esprimere il voto di fiducia alla Commissione è attribuito soltanto al Parlamento europeo, che la può revocare.

In tutti i regimi parlamentari c'è un'autorità dotata del potere di designare il capo del governo, che ha il compito di colmare il vuoto di potere che si forma quando si presenta una crisi di governo, perché il governo viene sciolto alla vigilia di elezioni legislative o nel caso in cui venga a mancare la maggioranza parlamentare a sostegno del governo. Questa autorità è il Presidente (il Capo dello Stato). Nell'UE questa figura ha carattere collegiale ed è incarnata dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo.

Maurice Duverger nella sua classica opera sui partiti politici ha messo in luce che, a certe condizioni, nei regimi parlamentari è possibile giungere all'elezione diretta del capo dell'esecutivo, come avviene nei regimi presidenziali. Questo requisito è un sistema partitico bipolare. Quindi non solo i sistemi bipartitici, ma anche quelli nei quali esistono una o due coalizioni stabili di partiti. In questo caso se un unico partito o una coalizione di partiti detiene la maggioranza nel Parlamento, esso imporrà la stessa linea al Parlamento e al governo. "Parlamento e governo somigliano ... a due macchine animate dallo stesso motore"¹¹, ha scritto efficacemente Duverger.

Ma occorre aggiungere che esiste un secondo ramo dell'esecutivo europeo, il

¹¹ M. Duverger *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1961, p. 457

Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo, che condivide con la Commissione europea la responsabilità di governare l'Unione. La sua funzione è quella di associare gli Stati membri al governo dell'Unione. Con il Trattato di Lisbona la Presidenza dell'Unione è diventata stabile, perché il Consiglio europeo elegge il suo Presidente con una maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta. Il Presidente del Consiglio europeo assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, che include l'esercizio del potere di politica estera e sicurezza.

In conclusione, si può affermare che la Commissione, poiché deve ricevere la fiducia del Parlamento europeo, sia espressione di una maggioranza parlamentare e di una maggioranza di cittadini e che il suo Presidente possa essere eletto direttamente dai cittadini attraverso il meccanismo degli *Spitzenkandidaten*.

L'esecutivo bicefalo rappresenta un nuovo sviluppo di quella associazione a livello europeo di cittadini e governi che è parte integrante del progetto federale. Questa innovazione nell'architettura istituzionale permette di raggiungere più facilmente un alto grado di consenso tra gli Stati membri.

Più specificamente, l'aspetto più innovativo del nuovo modello di federalismo che sta prendendo forma nelle istituzioni europee è il ruolo che giocano i governi nazionali, i quali tendono a diventare attori di primo piano dell'emergente ordine sovranazionale. Da una parte, quindi i governi degli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio dei ministri, che gioca il ruolo di Camera degli Stati. Per questa via prendono parte al potere legislativo, che condividono con il Parlamento europeo. Ciò significa che l'esercizio del potere legislativo nell'UE presuppone il consenso della maggioranza dei governi degli Stati membri (e in alcuni casi di tutti gli Stati membri).

Il principio della rappresentanza degli Stati federati invece degli individui nella seconda Camera legislativa è considerata con sospetto dagli studiosi contemporanei delle istituzioni democratiche, perché sembra infrangere i principi democratici. In realtà, se si vuole evitare che gli Stati membri più popolosi e più ricchi impongano i loro interessi nei processi decisionali, occorre trovare una formula che permetta agli Stati più deboli di avere una rappresentanza superiore a quella proporzionale. Questa formula è la rappresentanza ponderata, adottata dal Consiglio dei ministri secondo il modello tedesco del Bundesrat, la cui composizione non infrange i principi democratici, perché le comunità federate sono istituzioni democratiche, e nello stesso tempo introduce nel processo legislativo un elemento di riflessione capace di mitigare le emozioni temporanee che spesso influenzano le decisioni delle assemblee elette a suffragio universale. In sostanza, mentre al Parlamento

europeo spetta il compito di dare la fiducia alla Commissione e di sottoporla al proprio controllo, il Consiglio dei ministri ha il compito di riflessione e di tutela degli interessi delle comunità federate.

Gli Spitzenkandidaten e la competizione per la Presidenza della Commissione europea

Le elezioni europee del 2024 possono rappresentare la svolta politica che può avviare la formazione di un sistema partitico europeo. Una premessa è necessaria per inquadrare il problema. In senso sociologico, lo Stato moderno, prima ancora di essere una formula giuridico-istituzionale, è una situazione di potere i cui elementi costitutivi sono il governo, lo schieramento dei partiti, lo schieramento delle forze sociali che influenzano i partiti e il consenso del popolo. Il governo è l'insieme dei ruoli che esercitano "il monopolio della forza fisica legittima" (Weber). Nelle democrazie moderne il sistema dei partiti svolge una funzione fondamentale di collegamento tra la società civile e le istituzioni dello Stato, quella di articolare e aggregare le domande provenienti dalla società civile e trasmetterle al governo, che le trasforma in decisioni politiche. In altre parole, nelle democrazie moderne il sistema dei partiti è il luogo dove risiede la sostanza del potere.

Questa affermazione teorica ha un rilievo particolarmente importante per l'azione federalista: la formazione di un sistema partitico europeo comporterà lo spostamento a livello europeo di una parte sostanziale del potere politico. In definitiva, il punto di non ritorno nel processo di unificazione europea non sta tanto nel trasferimento formale di questa o quella competenza dagli Stati all'Unione europea o in questa o quella modifica nell'architettura delle istituzioni europee, ma sta soprattutto nello spostamento della competizione tra i partiti sul piano europeo.

A livello europeo esistono istituzioni (il Parlamento e la Commissione) che hanno natura quasi federale, ma sono subordinate ai governi nazionali, che finora hanno monopolizzato il potere di scegliere i membri della Commissione. Le elezioni europee sono state finora una somma di elezioni nazionali, in cui la posta in gioco sono stati i rapporti di forza tra i partiti a livello nazionale. Il centro di gravità della competizione tra i partiti continua a essere la conquista del governo nazionale e le campagne elettorali europee sono dominate da temi di politica nazionale. Le organizzazioni della società civile hanno tentato di esprimere le loro istanze a livello europeo, ma, in mancanza di un governo e di partiti europei, non hanno incontrato le condizioni per dare uno sbocco politico alle loro rivendicazioni.

La chiave di volta per cambiare questa situazione consiste nel riconoscere ai cittadini il potere di eleggere il Presidente della Commissione in occasione delle elezioni europee. Il Trattato di Lisbona (art. 17) stabilisce che il Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni europee, propone il candidato alla Presidenza della Commissione europea e il Parlamento lo elegge. E' una procedura che mira a restituire la sovranità ai cittadini europei e cerca di bilanciare lo strapotere del Consiglio europeo con un Parlamento europeo democraticamente eletto. Nel corso della campagna elettorale europea del 2014, è avvenuta una importante innovazione nella costituzione materiale dell'UE: i partiti hanno deciso di comune accordo di candidare i capilista (*Spitzenkandidaten*) alla Presidenza della Commissione europea e di attribuire questa carica al candidato più votato. I partiti si sono confrontati attraverso tutto il continente. Ci sono stati diversi dibattiti televisivi in diretta tra i candidati e i media hanno diffuso informazioni sulle loro posizioni. Inoltre i candidati hanno discusso i temi relativi al governo dell'UE. In breve, questi sono i primi vagiti di una politica democratica nell'UE e di una democrazia parlamentare europea.

E' un cambiamento che non ha richiesto una revisione dei Trattati, ma è stato il semplice risultato di un accordo tra i partiti. Poiché questi ultimi hanno deciso di proporre un candidato unico per ogni famiglia politica, ai cittadini è stato riconosciuto il potere di scegliere, insieme ai membri del Parlamento europeo, anche il capo dell'esecutivo europeo e il suo programma di legislatura. Si può definire questo cambiamento come l'avvio di un processo di politicizzazione delle elezioni europee. E' un processo destinato a superare due limiti delle istituzioni europee: le procedure di decisione di carattere diplomatico tra i capi di Stato e di governo in seno al Consiglio europeo e quelle tecnocratiche della burocrazia europea. Che Juncker sia stato il primo *Spitzenkandidat* a diventare Presidente della Commissione europea ha accresciuto notevolmente il suo potere rispetto a chi in passato aveva occupato il suo posto. Ne sono una prova il piano per gli investimenti strategici destinato a stimolare lo sviluppo sostenibile e la competitività dell'UE e l'avvio della transizione verso un'Unione della sicurezza e della difesa. Entrambi i progetti sono stati elaborati nella prospettiva del rafforzamento dell'unità e del ruolo internazionale dell'UE per consentire a quest'ultima di partecipare al governo del mondo.

L'attivazione di questo meccanismo istituzionale, ha consentito di consolidare il circuito di fiducia tra cittadini, Parlamento europeo e Commissione, la quale ha ricevuto una più forte legittimazione democratica e ha rafforzato i suoi poteri di governo. Con il trasferimento sul piano europeo della competizione

per decidere sulle grandi alternative politiche che non possono più avere una risposta nazionale (la politica estera, di sicurezza e di difesa, la politica fiscale, l'immigrazione, la revisione dei trattati ecc.), la dimensione delle istituzioni tende ad adeguarsi a quella dei problemi da risolvere.

Tuttavia il meccanismo degli *Spitzenkandidaten* non ha funzionato nelle elezioni del 2019, perché a Manfred Weber, il leader del Partito popolare europeo che aveva raccolto il maggior numero di voti, è stata preferita Ursula von der Leyen, la candidata del Consiglio europeo. E' la prova che il sistema è ancora incompiuto. Nel 2014 il Parlamento europeo aveva tolto al Consiglio europeo il monopolio del potere di decidere il nome del Presidente della Commissione. Il confronto tra Parlamento e Consiglio europeo non è concluso. Dallo scontro tra i governi nazionali riuniti nel Consiglio europeo, che secondo quanto prescrive il Trattato di Lisbona devono designare il Presidente della Commissione europea, e il Parlamento europeo, che ha la responsabilità di votare la fiducia alla Commissione, dipende la possibilità che continui l'evoluzione dell'Unione verso un regime parlamentare e federale o che prevalga invece la tendenza verso un assetto intergovernativo e confederale dell'Unione.

Sarà ancora necessario rendere trasparente il meccanismo degli *Spitzenkandidaten* in modo che tutti gli elettori diventino consapevoli che il loro voto non comporta soltanto la scelta per un partito europeo ma anche per il capolista di quel partito candidato alla Presidenza della Commissione europea. A questo scopo, sarà necessario in primo luogo che nella scheda elettorale siano indicati i nomi dei capolista (*Spitzenkandidaten*) dei raggruppamenti partitici europei ai quali aderiscono i partiti nazionali. Nel primo caso si rafforzerebbe il nesso tra il voto e la scelta del Presidente della Commissione e il percorso verso una piena forma di democrazia parlamentare europea, nel secondo caso tenderebbe a prevalere il carattere intergovernativo dell'Unione.

I congressi europei dei partiti, la selezione dei candidati alla Presidenza della Commissione e l'elaborazione dei programmi elettorali rappresentano il contesto in cui può avvenire la saldatura tra partiti e movimenti della società civile. In altri termini, nella misura in cui i partiti sapranno coinvolgere i movimenti della società civile, l'elaborazione dei programmi elettorali diventerà il momento di sintesi tra le diverse istanze promosse dai movimenti da cui potrà scaturire la forza necessaria a cambiare la vita politica, associare saldamente il popolo alle istituzioni europee e portare il progetto europeo al suo esito federale. Il partito nuovo che si profila nella nuova epoca è un partito leggero, il cui centro di gravità è più vicino che in passato alle istituzioni elettive ed è aperto ai movimenti della società civile.

E' un partito che diventa attivo durante le campagne elettorali, i cui congressi servono a definire il programma elettorale, che rappresenta una sintesi delle domande provenienti dalla società civile. E' da segnalare che questa evoluzione del sistema partitico europeo presenta una forte analogia con le caratteristiche che da tempo ha assunto quello degli Stati Uniti, i cui lineamenti sono i seguenti: partiti deboli, società civile forte, elezioni primarie, convenzioni dei partiti che elaborano il programma elettorale inteso come sintesi delle istanze sociali avanzate dalle organizzazioni della società civile, nel periodo che intercorre tra due elezioni presidenziali sono attivi soprattutto i gruppi parlamentari, mentre i partiti si attivano in occasione della campagna elettorale, il cui momento decisivo è la Convenzione che sceglie il candidato alla Presidenza e il programma elettorale. Questo è un modo realistico di distinguere i rispettivi ruoli della società civile e del sistema dei partiti, evitando la vuota idealizzazione della società civile come sede dei più genuini valori della democrazia e la svalutazione dei partiti come espressione dei peggiori vizi della vita politica.

E' ancora opportuno sottolineare che i raggruppamenti partitici europei tenderanno a caratterizzarsi per la loro struttura federale e quindi a distinguersi in modo significativo dai partiti nazionali. La logica dei partiti federali è guidata dall'esigenza di ricondurre a unità un insieme di partiti diversi, e per certi aspetti eterogenei, in una vasta unione di Stati qual è l'Unione europea al fine di formare nel Parlamento europeo le ampie maggioranze che sono necessarie per guidare l'Unione.

Il voto ha un effettivo significato democratico se gli elettori percepiscono che l'esercizio del loro diritto consente di cambiare le cose. Se la posta in gioco nelle elezioni europee tende a diventare la scelta del governo dell'Europa, ciò significa che è all'ordine del giorno una evoluzione istituzionale destinata a portarci più vicini alla formazione di un autentico sistema europeo di partiti.

Sovranismo e integrazione europea¹²

*Sergio Fabbrini **

Premessa

La politica europea è stata a lungo caratterizzata da una ricorrente e principale divisione, quella tra europeismo e nazionalismo. Se l'europeismo è consistito nella difesa delle virtù dell'interdipendenza tra gli stati europei, il nazionalismo si è caratterizzato per denunciare i vizi di quest'ultima. Tale divisione ha raggiunto il suo apice con il referendum britannico del 2016 che ha condotto all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (Ue). Quel referendum ha chiuso un ciclo politico durato mezzo secolo. Nell'immediato, Brexit ha rappresentato il trionfo del nazionalismo indipendentista sull'interdipendenza europea e la sua forma istituzionalizzata. Tuttavia, le conseguenze (economiche, sociali, politiche) di Brexit sono risultate così drammatiche per il Regno Unito da trasformare Brexit in una sconfitta di lungo periodo del nazionalismo indipendentista. Di qui lo sviluppo, nel periodo post-2016, del tentativo di reinterpretare il nazionalismo nei termini di un sovranismo che dichiara di essere compatibile con il processo di integrazione. Quali sono le caratteristiche di tale tentativo? E, soprattutto, tale tentativo è destinato ad avere successo?

Dal nazionalismo al sovranismo

Dopo Brexit, seppure gradualmente, la retorica nazionalista ha messo in sor-

¹² Sintesi dell'intervento al seminario su "La formazione del sistema partitico europeo", organizzato dall'Istituto Spinelli, dal Centro studi sul federalismo e dal Centro Einstein di Studi Internazionali (Università di Torino), Ventotene, 4 settembre 2021.

* Professore di Scienza politica e Relazioni internazionali e Direttore del Dipartimento di Scienze politiche della Luiss Guido Carli. I suoi volumi più recenti sono *Prima l'Europa: è l'Italia che lo chiede* (Milano, Il Sole 24 Ore, 2020) e *Europe's Future: Decoupling and Reforming* (Cambridge, Cambridge University Press, 2019).

dina l'indipendentismo, ridefinendo i suoi obiettivi in direzione di una critica dall'interno del processo di integrazione. Quella retorica sembra aver riconosciuto (più implicitamente che esplicitamente) che nessuno stato membro dell'Ue, compresi i più grandi, è nelle condizioni (materiali e culturali) per poter gestire le conseguenze (attese e soprattutto inattese) di un'uscita dall'Ue. Brexit ha rappresentato il canto del cigno del nazionalismo indipendentista, che ha perso proprio quando pensava di aver vinto. Invece di essere un esempio da seguire, quel nazionalismo indipendentista è risultato essere un esempio da evitare. Certamente, l'onda del nazionalismo indipendentista non si è conclusa nel 2016. Basti pensare alla formazione, in Italia, del governo Conte I nel giugno 2018, espressione di forze politiche che avevano condotto la campagna elettorale indicando la necessità di un *Italexit* dalla moneta comune, se non dall'Ue. Comunque, anche questa esperienza governativa ha dovuto fare presto i conti con i vincoli dell'interdipendenza. In poco più di un anno, un nuovo governo (Conte II), con un programma pro-Ue, ha preso il posto di quello precedente, decisamente anti-Ue, seppure ciò è avvenuto con lo stesso primo ministro (che ha guidato entrambi). L'urgenza di ridefinire il nazionalismo si è comunque imposta nell'agenda, in particolare della destra radicale. Se il nazionalismo ha continuato a celebrare la sovranità come proprietà indivisibile dello stato vestfaliano, nondimeno esso ha dovuto trovare modi per accomodare quella sovranità all'interno dell'interdipendenza europea. Di qui, lo sviluppo di un approccio definito come *sovramista*, intendendo per sovrano un nazionalismo che mira ad essere compatibile con il processo di integrazione. Anche perché non potrebbe fare diversamente. Nell'Europa integrata del dopo-2016 è venuta quindi ad emergere una nuova divisione politica, quella tra europeismo e sovrano.

Per necessità, il nazionalismo ha dovuto re-inventarsi, dovendo riconoscere che l'interdipendenza genera vincoli ma fornisce anche inaspettate opportunità (economiche e di sicurezza). Così è avvenuto, infatti, con la risposta dell'Ue alla crisi pandemica e con l'approvazione tra luglio e dicembre 2020 del programma di Next Generation EU (NG-EU). Quest'ultimo, costituito di prestiti e sovvenzioni per circa 750 miliardi di euro, si è dimostrato indispensabile per aiutare gli stati membri dell'Ue ad affrontare la pandemia e ad avviare programmi di ripresa post-pandemica finalizzati a rendere le loro economie e società più resilienti alle trasformazioni future. NG-EU ha avviato anche una ridefinizione del ruolo delle istituzioni sovranazionali, a cominciare dalla Commissione europea, messa nelle condizioni di poter acquisire debito europeo per finanziare i vari progetti di intervento. Il nazionalismo era stato for-

midabilmente alimentato dalle politiche di austerità adottate per affrontare la crisi finanziaria degli inizi del decennio scorso, in quanto quelle politiche avevano peggiorato le condizioni di vita di componenti diffuse dei Paesi debitori. Di conseguenza, il ricorso a politiche 'keynesiane' per affrontare la crisi pandemica ha finito per mettere in difficoltà il nazionalismo, impossibilitato a usare l'Ue per coprire le proprie difficoltà. La formazione del governo Draghi costituisce la testimonianza delle incongruenze dei sovranisti, la cui principale forza politica è addirittura entrata nella maggioranza parlamentare di un governo tra i più europeisti della storia italiana postbellica.

Caratteristiche del sovranismo

Dopo il 2016, le forze nazionaliste hanno continuato a condizionare la politica dei Paesi sia dell'ovest che dell'est dell'Ue. Tuttavia, tra quelle forze si sono manifestate rilevanti differenze, anche se esse hanno mostrato di condividere importanti aspetti della critica all'Ue. Due in particolare, la critica al sovra-nazionalismo e la richiesta di rimpatriare il controllo di importanti politiche pubbliche.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sia all'ovest che all'est, le forze politiche sovraniste hanno criticato il carattere sovranazionale dell'Ue, rappresentato da istituzioni come la Commissione europea e la Corte di giustizia europea. Si è trattato di un *sovranismo istituzionale*, finalizzato a svuotare il progetto di integrazione così come definito dall'ambizione di istituire un'*unione sempre più stretta* tra i popoli europei, ambizione che è alla base dell'Ue sin dai Trattati di Roma del 1957. Nel caso dei sovranisti dell'est, la Corte europea di giustizia ha costituito la principale istituzione sovranazionale da contrastare. Attraverso la critica alla Corte, i sovranisti dell'est hanno cercato di mettere in discussione la preminenza del diritto europeo sul diritto nazionale nelle materie di competenza (esclusiva o condivisa) dell'Ue. Il governo polacco di Mateusz Morawiecki e il governo ungherese di Viktor Orbán hanno costituito l'esempio più eclatante della critica sovranista alla Corte europea di giustizia, critica che è giunta al punto di creare una vera e propria crisi costituzionale con la decisione del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021 che aveva affermato la superiorità della costituzione polacca sui Trattati europei. I sovranisti dell'est hanno cercato di delegittimare l'impianto legale dell'Ue pur dichiarando di voler rimanere all'interno di quest'ultima. Nel caso dei sovranisti dell'ovest, invece, la Commissione europea ha rappresentato l'avversario principale da contrastare, in quanto ritenuta essere (da leader come Marine Le Pen e Matteo Salvini) lo strumento di una burocrazia cosmopolita impegnata a radicare le identità nazionali. Entrambi i sovranismi hanno finito per sostenere il modello

intergovernativo che si è venuto ad istituzionalizzare nell'Ue con l'europeizzazione dei *core state powers* avviata dal Trattato di Maastricht del 1992. In particolare, il Consiglio europeo è divenuto l'istituzione preferita dai sovranisti, in quanto funzionante sul principio di unanimità che favorisce i loro poteri di veto. Nello stesso tempo, entrambi i sovranismi hanno sollevato la necessità di rafforzare i parlamenti nazionali, incrementandone i poteri di intervento sulle politiche europee. La celebrazione del ruolo dei parlamenti nazionali è stata finalizzata a ridimensionare il ruolo del Parlamento europeo, in quanto i primi sono ritenuti essere l'espressione di un popolo che "necessariamente" manca a livello sovranazionale.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, sia i sovranisti dell'est che dell'ovest hanno continuato a criticare il trasferimento di competenze sulle politiche pubbliche dagli stati membri alle "istituzioni di Bruxelles" (*il sovranismo delle policies*). La critica ha riguardato una pluralità di politiche, anche se le priorità sono state commisurate alla collocazione dei Paesi nei vari regimi differenziati dell'Ue. I sovranisti dell'ovest, appartenenti a Paesi (come la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi) che sono membri dell'Unione economica e monetaria (Uem), hanno posto l'accento sulle politiche economiche dell'Uem, denunciando le loro conseguenze per la "fallita" gestione della crisi finanziaria esplosa agli inizi del decennio scorso (si potrebbe definirlo un *sovranismo economico*). Da leader come Le Pen e Salvini, l'euro è stato considerato la causa dei problemi economici e sociali dei rispettivi Paesi, al punto che entrambi hanno condotto campagne elettorali (in Francia nel 2017 e in Italia nel 2018) all'insegna dell'uscita dall'Uem e del ritorno all'Unione pre-Maastricht. Naturalmente, anche la politica migratoria dell'Ue è stato oggetto di forte critica da parte dei sovranisti occidentali, ma tale critica (con l'eccezione di Geert Wilders nei Paesi Bassi) è stata condotta in nome della difesa dei posti di lavoro e delle risorse di welfare per cittadini nazionali. L'immigrazione ha costituito, invece, il principale cavallo di battaglia dei sovranisti orientali. Tuttavia, la loro critica non è stata finalizzata a difendere le condizioni e le opportunità dei e per i cittadini nazionali, bensì a difendere le identità culturali dei loro Paesi (si potrebbe definirlo un *sovranismo culturale*). A partire dalla crisi migratoria del 2015, quando milioni di rifugiati siriani si sono riversati sulle coste europee per fuggire dalla guerra civile nel loro Paese, Orban e Morawiecki hanno sviluppato una formidabile campagna per denunciare i pericoli dell'immigrazione 'islamica'. Per quei leader, i flussi migratori dovevano essere fermati per proteggere l'identità 'cristiana' dell'Europa, prima ancora che per difendere i posti lavoro degli autoctoni.

Contraddizioni del sovranismo

Il sovranismo non si basa su una teoria o tanto meno su una visione. Il suo connotato principale è la critica dell'Ue piuttosto che la proposta di un'unione alternativa. Rifiuta il sovra-nazionalismo in nome di una generica "unione dei popoli europei", senza mai specificare le caratteristiche istituzionali che quest'ultima dovrebbe assumere. Rifiuta le regolamentazioni e le istituzioni sovranazionali ma, allo stesso tempo, non può rinunciare ai vantaggi del mercato unico. Il mercato unico è la condizione per accelerare lo sviluppo dei Paesi dell'est, ma anche per soddisfare gli interessi economici dei ceti sociali che i sovranisti dell'ovest dicono di voler rappresentare. Senza una Corte sovranazionale, legittimata a risolvere le dispute tra attori economici nazionali così favorendo l'integrazione negativa, non potrebbe funzionare un mercato sovranazionale. Senza una Commissione europea, legittimata ad intervenire attraverso direttive e regolamenti per promuovere di conseguenza l'integrazione positiva, il mercato unico si ridurrebbe a poco più di un'unione doganale. I sovranisti dell'ovest e dell'est non sono riusciti ancora a risolvere tali incongruenze. I sovranisti hanno rafforzato la governance intergovernativa dell'Ue a discapito di quella sovranazionale, hanno esaltato i parlamenti nazionali a discapito di quello sovranazionale. Usando la teoria del pluralismo costituzionale, entrambi i sovranisti hanno avanzato un'interpretazione dell'Ue come un'organizzazione economica regionale, una sorta di organizzazione internazionale, al cui interno possono coesistere regimi politici diversi, come nel caso dell'ASEAN (Associazione delle nazioni del sud-est asiatico) o dell'APEC (Associazione per la cooperazione economica asiatico-pacifica). Anche per quanto riguarda il rimpatrio di competenze a livello nazionale, le incongruenze sovraniste non sono poche: i sovranisti dell'est e dell'ovest hanno perseguito priorità diverse in quanto espressione di interessi nazionali diversi. I sovranisti dell'ovest hanno proposto di ridurre il bilancio dell'Ue mentre i sovranisti dell'est hanno invece proposto di incrementarlo. I sovranisti dell'ovest hanno sostenuto il progetto di redistribuzione dei rifugiati tra Paesi dell'Ue sulla base di considerazioni economiche mentre i sovranisti dell'est hanno rifiutato quel progetto sulla base di considerazioni culturali. I sovranisti dell'ovest hanno continuato a guardare alla Russia di Putin come ad un modello di sovranismo nazionalista, chiedendo quindi di eliminare le sanzioni economiche introdotte dopo l'annessione della Crimea nel 2014 mentre il maggior partito sovranista dell'est (il partito polacco *Prawo i Sprawiedliwość*, PiS, o "Diritto e giustizia") ha continuato a considerare la Russia un "nemico mortale". I sovranisti dell'ovest vedono con il fumo agli

occhi la possibilità di dare vita ad un esercito europeo mentre i sovranisti dell'est considerano quest'ultimo un ulteriore strumento per garantire la loro sicurezza. Entrambi i sovranisti, tuttavia, hanno denunciato il depauperamento delle democrazie nazionali dovuto al ruolo di giudici, funzionari e politici che non hanno più radici, hanno criticato il popolo astratto in nome del popolo concreto degli stati nazionali. Per loro, la principale divisione è tra i *somewhere* e i *nowhere*, tra chi ha radici in uno stato nazionale e chi invece rappresenta élite cosmopolite. Naturalmente, il coordinamento di forze che privilegiano la prospettiva nazionalista è destinato ad incontrare i dilemmi dell'azione collettiva. Tant'è che i sovranisti sono presenti in gruppi diversi all'interno del Parlamento europeo, così accentuando le divisioni tra di loro.

Conclusione

Una delle conseguenze inattese di Brexit è stata la ridefinizione del nazionalismo. Nel 2016 si è chiuso (probabilmente) un ciclo di divisioni politiche tra chi sosteneva il processo di integrazione e chi rivendicava di uscirne. Brexit ha mostrato che uscire dall'Ue è drammaticamente doloroso, anche per un paese (come il Regno Unito) che continua a pensarsi come una potenza globale (non avendo mai elaborato il lutto del suo ridimensionamento post-imperiale). Il sovranismo è il tentativo di dare sostanza politica ad un nazionalismo che ha dovuto accettare (per necessità) la realtà imprescindibile dell'interdipendenza. Di qui, il viaggio per adattare il nazionalismo al processo di integrazione, il tentativo di elaborare una critica dall'interno di quest'ultimo. L'esperienza mostra che tale tentativo di *re-adjustment* del nazionalismo ha mostrato incongruenze e limiti. Le scelte del governo polacco di Morawiecki e del governo ungherese di Orbán indicano anzi che la loro involuzione illiberale potrebbe condurre ad un punto di non-ritorno, se assumono un connotato costituzionale incompatibile con i presupposti legali del progetto di integrazione. Non sappiamo se il sovranismo riuscirà a rimanere all'interno del progetto di integrazione, sappiamo però che quest'ultimo si consoliderebbe ulteriormente se ciò avvenisse.

Istituzioni e partiti dell'Unione Europea. Alla ricerca del deficit democratico.

*Gianfranco Pasquino**

Troppo spesso la errata definizione dei concetti conduce ad analisi superficiali e inadeguate, a valutazioni fuorvianti, a conclusioni non condivisibili, sbagliate. Gli esempi potrebbero essere moltiplicati. In questa relazione mi limiterò al concetto di deficit democratico e alla sua applicazione al circuito delle istituzioni dell'Unione Europea. Farò anche con qualche cenno ai partiti consapevole che, però, meritano un'analisi dedicata e approfondita. Ho già affrontato il tema del deficit in alcune altre sedi (Pasquino 2017 e, soprattutto, Pasquino 2018a). Qui, elaborerò ulteriormente alcuni aspetti del deficit tenendo conto degli sviluppi più recenti. Mirerò soprattutto alla chiarezza della esposizione e alle indicazioni necessarie a spingere il discorso sull'esistenza di un eventuale deficit verso l'individuazione di possibili soluzioni. Infatti, sappiamo, o dovremmo sapere, che le democrazie realmente esistenti sono sistemi politici, primo, sempre migliorabili; secondo, sempre più o meno giustamente criticabili; terzo, in grado di apprendere e di autoriformarsi. L'Unione Europea fa parte a pieno titolo della categoria che comprende le democrazie realmente esistenti e, di conseguenza, è un sistema politico che sa apprendere ed è in grado di migliorare, che nel corso del tempo è enormemente migliorato proprio dal punto di vista della sua democraticità. In effetti, l'Unione Europea è il più grande spazio di libertà e di diritti mai esistito il mondo. Non bisogna mai dimenticarlo. Poi se ne può discutere.

* Gianfranco Pasquino è Professore Emerito di Scienza politica dell'Università di Bologna e socio dell'Accademia dei Lincei.

Definizioni

Anzitutto, è indispensabile concordare su una definizione operativa senza la quale tutte le analisi rischiano di essere inadeguate. Deficit democratico significa che ad una istituzione, ad un partito, ad un circuito istituzionale, ad un sistema di partiti, ad un intero sistema politico manca qualcosa in termini di democrazia¹³. Questa affermazione rimanda, pertanto e inevitabilmente, ad una elaborazione specifica, centrata e il più possibile precisa di quello che è, di quello che intendiamo per democrazia. Naturalmente, a nessuno può essere concesso di inventarsi il suo concetto di democrazia. La democrazia non è mai un'opinione. Possono aversi opinioni diverse in materia di democrazia, ma debbono essere argomentate. Due elementi debbono essere presenti per qualsiasi definizione accettabile, intersoggettiva, scientifica: l'elemento che si basa sull'etimologia del concetto; l'elemento che trae sostanza e coerenza dalla storia dell'uso del concetto fino ai giorni nostri.

Etimologicamente, democrazia significa potere del popolo. Questa è la premessa da non sottovalutare e non dimenticare mai di qualsiasi discussione potenzialmente feconda. Dopodiché corre l'obbligo scientifico (e politico) di spiegare che cosa significa "potere" e chi è "popolo". Naturalmente, siamo interessati al potere specificamente politico, anche se non dobbiamo mai sottovalutare il potere economico, il potere religioso, il potere sociale e il potere culturale. Qui, con David Easton (1965) mi limiterò a sostenere che il potere politico consiste e si esercita nella "assegnazione imperativa dei valori in una società". Coloro che svolgono questo compito hanno potere politico. In democrazia questo potere lo hanno ottenuto dal popolo. In democrazia la modalità ineludibile con la quale il popolo esercita, e delega, il suo potere è costituito dalle elezioni. Drasticamente, laddove non si tengono elezioni non si ha democrazia. Talvolta, però, le elezioni, manipolate a monte e a valle, non configurano l'esistenza di nessuna situazione democratica, meno che mai di un sistema politico democratico. Le elezioni debbono essere libere e eque e debbono produrre conseguenze sulla distribuzione del potere politico. Non è questa la sede per un vigoroso corpo a corpo con l'ampia, spesso molto buona, sempre interessante letteratura sulle leggi elettorali, ma qualcosa dovrà essere

¹³ In questa sede, mi occupo del deficit "istituzionale". Pertanto, pur apprezzandone le implicazioni, non ritengo adeguata la definizione di deficit che ho trovato nella rivista "Orizzonti politici", 2 luglio 2021: Il deficit democratico in Ue può essere inteso ... come la *manca*za di un'adeguata rappresentazione degli interessi dei cittadini all'interno delle sue istituzioni, le cui politiche hanno avuto, nel corso degli anni, una ricaduta sempre crescente sulla società civile". La rappresentanza, non rappresentazione, degli interessi, comunque, molto difficile da "misurare", è, nel migliore dei casi, solo una componente del deficit.

detto per quel che riguarda le elezioni per il Parlamento europeo e nei singoli stati-membri dell'Unione. Non in questa sede.

Popolo sono tutti coloro che, in una molteplicità di modi, risultano esposti all'assegnazione imperativa dei valori. Dunque, per entrare *in medias res*, esiste eccome un popolo europeo. È composto da tutti i cittadini degli Stati-membri per i quali vale la assegnazione imperativa di una quantità notevole di valori. Non c'è bisogno di andare alla ricerca di identità, di tradizioni, di sentimenti di appartenenza né, addirittura, tentare di crearli/costruirli. Sono tutti temi sui quali vale la pena riflettere, confrontarsi e scrivere, ma il punto centrale e ineludibile sta nell'osservanza di leggi comuni. Questo è l'elemento che nella maniera più parsimoniosa e elegante definisce un popolo. Nell'Unione Europea è giuridicamente sancito nella superiorità delle leggi dell'Unione rispetto alle leggi dei singoli stati-membri. Sappiamo che il popolo europeo è cambiato nel corso del tempo e ancora cambierà. Da un lato, la Brexit lo ha dolorosamente amputato di una parte non marginale. Dall'altro, gli allargamenti lo hanno reso numericamente più grande e non ha finito la sua crescita che proseguirà con le adesioni di altri Stati. Comunque, sempre, potremo chiederci quanto il popolo europeo interiorizzi le norme di comportamento sancite nelle "assegnazioni imperative". Dobbiamo avere consapevolezza che il terreno delle assegnazioni imperative è solido e si presta sia ad approfondimenti, ma qui eviterò qualsiasi discorso sulla (discutibile necessità di una) Costituzione dell'Unione, sia a valutazioni rigorose relative a adempimenti e violazioni.

Il discorso sulla democraticità dell'Unione può avere come punto di partenza una boutade che, nonostante sia frequentemente, molto acriticamente, ripetuta, non diventa per questo vera. Se l'Unione facesse domanda di adesione a se stessa verrebbe respinta per mancanza (deficit) dei requisiti democratici che impone a tutti i potenziali aspiranti. Semplicemente, non è così. Infatti, nessuno nega, ma purtroppo l'Unione non lo rivendica apertamente e continuativamente, che l'Unione Europea è il più grande spazio di diritti, di libertà, di pace mai esistito al mondo. Le motivazioni dell'assegnazione del Premio Nobel all'Unione nel 2012 fanno testo: per avere "contribuito all'avanzamento della pace e della riconciliazione, della democrazia e dei diritti umani in Europa". Incidentalmente, è proprio alla luce di quanto l'Unione ha voluto ed è riuscita a conseguire che le violazioni della democrazia e il restringimento dei diritti ad opera di alcuni Stati membri appaiono particolarmente gravi e debbono essere sanzionate.

Predominante fino a tempi recenti, ma tuttora presente in alcune analisi critiche del funzionamento dell'Unione, il deficit democratico viene individuato in ciascuna istituzione come carenza, insufficienza, inadeguatezza di legittimazione elettorale. Avendo scritto molto in materia, mi limiterò ad alcuni ap-

profondimenti e alcune precisazioni. Una premessa mi pare opportuna. Esistono due tipi di legittimazione: *ex titulo* e *quoad exercitium*. Assimilo la legittimazione *ex titulo* a quella ottenuta attraverso procedure elettorali, in senso lato, procedure classiche ampiamente condivise. Attribuisco la legittimazione *quoad exercitium* alle modalità con le quali un'istituzione, ma anche il detentore di una carica perseguono obiettivi apprezzabili: i valori prescelti e considerati desiderabili da coloro che fanno parte di una collettività secondo la concezione di Easton.

Che il Parlamento europeo, eletto com'è dai cittadini europei, abbia pieno titolo a definirsi democratico pare indisputabile. La critica in nome del fatto che le elezioni europee sono di "secondo grado"; della bassa partecipazione elettorale poco più del 50 per cento nel 2019, vale a dire che, fatte salve le molte differenze fra paese e paese, praticamente la metà degli europei non si reca alle urne; dei poteri limitati¹⁴ (2) di cui gode, peraltro significativamente aumentati nel corso del tempo, segnala l'esistenza di problemi reali (alcuni dei quali si riscontrano anche all'interno degli Stati-membri), ma non configura l'esistenza di un deficit democratico strutturale. Semmai, esistono difficoltà e inconvenienti congiunturali di funzionamento e di funzionalità i quali possono essere più convincentemente studiati e valutati in termini di tasso di democraticità.

Il deficit democratico viene spesso addebitato in maniera molto consistente al Consiglio composto dai capi di governo dei singoli Stati-membri. Troppo spesso il Consiglio viene accusato di non essere un organismo democratico. L'accusa è gravemente sbagliata. Ciascuno dei capi di governo siede nel Consiglio poiché nel suo paese ha ottenuto e mantiene una maggioranza parlamentare e politica a suo sostegno. Quando perde quella maggioranza viene sostituito da chi ha, a sua volta, conquistato la maggioranza e che, di conseguenza, è il democraticamente legittimo rappresentante del suo paese. Qualche volta i critici accusano di deficit democratico il Consiglio con riferimento alle sue modalità di funzionamento, più precisamente alla necessità che su alcune determinate materie l'approvazione avvenga con un voto all'unanimità. Non c'è dubbio che l'unanimità non è, strettamente parlando, una modalità demo-

¹⁴ Al Parlamento europeo manca ufficialmente il potere di iniziativa legislativa che sta nelle prerogative della Commissione. Ma come si fa a mettere in dubbio che gli europarlamentari, come gruppi, come facenti parte di una Commissione oppure, anche, come aggregazione temporanea, ad hoc, di singoli, non siano in grado di suggerire ai Commissari e alla Presidente una tematica che necessiti di regolamentazione e le modalità preferite con le quali pervenirvi? Incidentalmente, chi conosce il funzionamento delle democrazie parlamentari sa che, normalmente, ben più dell'80 per cento delle leggi approvate sono di iniziativa governativa.

cratica di votazione. Consente anche ad un solo votante, capo di governo, di tenere in ostaggio tutti gli altri, praticamente persino di ricattarli. Può venire sventato con scambi impropri, costosi, spesso oscuri. Non sono a conoscenza di studi recenti (per il passato vedi Moravcsik 1998) sulle volte in cui il Consiglio si è trovato bloccato dalla spregiudicatezza, è un eufemismo, di un capo di governo, ma il voto all'unanimità non deve essere considerato elemento di deficit democratico quanto, piuttosto, di deficit di funzionalità. Se questo è il terreno di gioco, però, allora sono assolutamente indispensabili numerosi approfondimenti, qui non possibili, relativamente alla batteria di poteri del Consiglio. Ma è un altro discorso.

È contro la Commissione che gli strali dei “democraticisti”¹⁵ vengono lanciati con assoluto compiacimento e totale convinzione. Sembra ed è il bersaglio più facile, anche il più visibile e il più esposto. Nella maniera più evidente manca alla Commissione nel suo insieme, alla sua Presidenza e a ciascun singolo/a Commissario/a qualsiasi legittimazione elettorale diretta. Lo scrivo in maniera terribilmente semplificata: nessuno di loro è eletto dal popolo. Dunque, in questa alquanto rozza visione, il deficit democratico abita a Bruxelles, rue de la Loi. In realtà, il discorso è molto più complesso. Nominati ciascuno dal loro governo nazionale, tutti i Commissari godono di una legittimazione, ancorché indiretta, in buona misura comunque sostanzialmente democratica. La legittimazione democratica indiretta della Presidente della Commissione è ancora più consistente poiché la sua nomina viene dal voto/accordo di tutti o quasi i capi di governo nel Consiglio, per lo più all'unanimità. Nell'intento di “democratizzare” questa procedura di selezione, alcuni anni fa si addivenne alla decisione che il/la Presidente della Commissione che il Consiglio sarebbe stato tenuto a nominare doveva essere la candidatura espressa dalla “famiglia” politica che avesse ottenuto più voti per il Parlamento europeo. Nel 2014 i più votati furono i Popolari europei il cui *Spitzenkandidat* era il lussemburghese Jean-Claude Juncker che fu debitamente nominato Presidente della Commissione. Nel 2019 questo metodo è stato disatteso. Lo *Spitzenkandidat* dei Popolari, rimasti il gruppo più numeroso nel Parlamento europeo, Manfred Weber fu sostituito da Ursula von der Leyen, già ministro dei Cristiano democratici tedeschi. Si parla con insistenza di fare eleggere il/la Presidente

¹⁵ Paradossalmente, spesso fra i più affannati “democraticisti” si situano i sovranisti non particolarmente democratici quando governano i rispettivi. La loro soluzione al deficit democratico dell'Unione Europea consiste non in una più ampia e migliore democratizzazione dei poteri e delle istituzioni, ma nella sottrazione di poteri alle istituzioni europee e nella loro restituzione alle istituzioni nazionali le quali, dovremmo averlo imparato, non sono più in grado di esercitarli. Questo è un terreno certamente meritevole di qualche studio specifico.

della Commissione direttamente dall'elettorato europeo. Personalmente, vedo in questa elezione, tutta da precisare nelle sue modalità, elementi di personalizzazione e presidenzializzazione della politica che ritengo non positivi. Il discorso nella sua straordinaria complessità rimane aperto e meritevole di una molteplicità di approfondimenti.

Tornando all'esistente, negli attuali procedimenti di legittimazione della Commissione c'è molto di più che non il potere dei capi di governo e le loro più o meno apprezzabili convergenze. Infatti, attraverso importanti udienze conoscitive, i Commissari e la Presidente sono sottoposti a un confronto con il Parlamento europeo e al voto di quei parlamentari democraticamente eletti, voto che è lecito e giusto considerare anch'esso come elemento di legittimazione democratica indiretta. Per chi crede, come è opportuno, nell'analisi comparata, nella democrazia presidenziale USA, ciascuno dei ministri (segretari nella terminologia usata) nominati dal Presidente entra in carica soltanto dopo la conferma, non scontata, espressa da un voto del Senato.

Sintetizzando, nella approvazione dei singoli Commissari e della Presidente della Commissione si attiva e si esprime tutto il circuito delle istituzioni dell'Unione Europea dal Consiglio al Parlamento con un esito che risulta essere caratterizzato da un grado di democraticità che dovrebbe fare impallidire non pochi Stati-membri. Per una migliore comprensione credo sia utile sottolineare l'insieme. La democrazia istituzionale dell'Unione Europea è caratterizzata dall'esistenza di istituzioni separate: Consiglio, Parlamento, Commissione (e Corte di Giustizia) che hanno origini e legittimità differenziate. Ciascuna opera anche come freno e contrappeso alle altre. Ciascuna, tranne il Consiglio, è responsabile di fronte alle altre. Ma i capi di governo sono responsabili di fronte alle loro rispettive maggioranze. In senso più lato, proprio come gli europarlamentari, anche i capi di governo sono responsabili di fronte ai loro elettori. Dovremmo discutere in maniera approfondita quanto e secondo quali modalità si esplica questa responsabilizzazione nella piena consapevolezza che, al proposito, entrano in gioco anche i partiti. Infatti, i partiti sono responsabili tanto delle candidature parlamentari e delle loro ricandidature quanto della formazione e trasformazione dei governi nazionali e delle loro scelte sulle tematiche europee compresa la rilevanza che attribuiscono a quelle tematiche. Tuttavia, prima di passare all'analisi dei partiti europei o, meglio, operanti nelle istituzioni europee, è importante evidenziare e sottolineare un elemento concernente la responsabilizzazione/responsabilità dei Commissari.

Non c'è dubbio che nessuno dei Commissari possa essere e sia politicamente

responsabile di fronte ai cittadini europei, votanti e astensionisti. Tutti sono, però, responsabili di fronte al Parlamento europeo per quello che fanno, non fanno, fanno male. Possono persino essere costretti alle dimissioni. Pertanto, credo che si possa e debba affermare che i Commissari non sono affatto politicamente irresponsabili, ma che esiste una loro *accountability* indiretta, attraverso il Parlamento europeo nei confronti dei cittadini europei. Aggiungo con una modica dose di retorica che a giudicare dalle loro interviste, dichiarazioni, resoconti e libri di memorie, la grande maggioranza dei Commissari europei ha costantemente agito seguendo “responsabilmente” una loro idea di Europa, accettando la responsabilità delle loro decisioni e azioni in prospettiva di crescita¹⁶ dell’Unione Europea.

Ridimensionate in questo modo le, comunque mal formulate, esagerate, per lo più mal indirizzate critiche concernenti l’esistenza di un deficit democratico nelle singole istituzioni e nell’Unione europea nel suo complesso, rimangono comunque da esplorare le valutazioni della democrazia/democraticità dell’Unione Europea che danno i cittadini europei (che ho parzialmente analizzato in Pasquino 2018b al quale rimando, ben consapevole, naturalmente, che atteggiamenti, aspettative e valutazioni cambiano nel corso del tempo e di fronte alle sfide). È un argomento non soltanto molto delicato e complicato, ma esposto a mutazioni poiché tutte le democrazie, compresa quindi quella rappresentata dall’Unione Europea, sono in costante cambiamento. Mi affiderò ad una affermazione di sintesi che trova conferma nei dati periodicamente raccolti e pubblicati dall’Eurobarometro e la completerò con una notazione che mi pare molto importante. L’affermazione è che da qualche anno esiste regolarmente una maggioranza di europei che esprime la sua soddisfazione per il funzionamento della democrazia dell’Unione Europea. Esiste una relazione sufficientemente stretta da potere essere considerata significativa fra il grado di soddisfazione per il funzionamento della democrazia nel proprio paese e quello per il funzionamento della democrazia nell’Unione Europea. Coloro che sono molto soddisfatti della propria democrazia tendono ad essere meno soddisfatti della democrazia nell’Unione e viceversa. Lascio libera l’interpretazione di questa relazione a chi legge e ascolta poiché il punto che desidero sottolineare è che, nel caso delle democrazie nazionali ci sono due fattori quasi

¹⁶ So che “crescita” è termine vago. Il fatto è che non è facile distinguere fra i Commissari (e, lo sappiamo, fra gli stessi cittadini europei) quanti desiderino procedere verso una vera e propria unificazione politica e quanti ritengano conseguibile e desiderabile quasi soltanto miglioramenti economici e, in subordine, sociali. Per quanto non “rigidi”, i funzionalisti costituiscono tuttora, più o meno consapevolmente, una parte consistente degli europeisti.

inesistenti per la democrazia nell'Unione. Il primo è la vicinanza cittadini/autorità accompagnata dalla consapevolezza/credenza che le decisioni nazionali hanno maggiore e più immediato impatto sulle condizioni di vita dei cittadini. Il secondo fattore è la molto maggiore quantità di informazioni disponibili in sede nazionale per le politiche nazionali rispetto a quelle per le politiche europee. Potrei quasi spingermi a dire per quanto riguarda l'Unione Europea che "più la conosci meglio la valuti".

Il potere del popolo si esercita non soltanto nell'elezione dei rappresentanti e dei governanti, ma anche, in qualche misura e con modalità diverse nella scelta delle politiche la cui formulazione, deliberazione e applicazione spettano ai governanti e ai rappresentanti. Detto con riferimento alla Costituzione italiana, i cittadini godono dell'iniziativa legislativa definita appunto popolare e della possibilità di chiedere referendum abrogativi. Da qualche tempo esiste la possibilità di chiedere referendum sulle politiche europee anche da parte di almeno un milione di cittadini appartenenti ad almeno otto stati membri. Certamente, questo è un passo avanti per quel che riguarda il potere dei cittadini e quindi per la democrazia/democraticità dell'Unione.

I sostenitori/trici più raffinati/e del deficit democratico nell'Unione hanno di recente spostato il tiro della loro critica proprio sui processi decisionali. Arricchendo, ma anche modificando la sua prospettiva critica del deficit democratico nell'Unione Europea, come è posto in evidenza fin dal titolo del suo pregevole libro: *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Vivien A. Schmidt va al cuore dei processi decisionali. Dimostrando la persistente utilità della già citata analisi sistemica di David Easton (1965), l'autrice si sofferma su quella che è la sua innovazione più significativa, vale a dire, gli *throughput*. Degli input, ovvero le domande e gli eventuali sostegni che provengono dalle società e dai sistemi politici degli Stati-membri, è relativamente facile rilevare gli elementi importanti e discuterne. Le società e i sistemi economici degli Stati-membri formulano molte domande che indirizzano alle istituzioni europee e manifestano spesso il loro sostegno. Ugualmente, la valutazione degli output, vale a dire le scelte fatte, le decisioni prese, le politiche approvate e attuate, è regolarmente oggetto di analisi approfondite¹⁷ (5). Non poche di quelle analisi giungono anche confrontarsi con gli outcomes: gli effetti delle politiche, il loro impatto su società e mercati, su singole categorie, su aggregazioni di attori rilevanti. Oltre agli

¹⁷ Mi limito a fare riferimento a van Middelaar (2019) che non tratta propriamente di policies, ma di emergenza accusando l'Unione Europea di non essere preparata, di improvvisare le risposte.

outcomes, forse la Schmidt avrebbe dovuto dedicare qualche attenzione a quelli che Easton definisce *withinput*, cioè le domande che le stesse autorità introducono nel processo decisionale accrescendone la complessità, ma anche le potenzialità positive.

Quanto allo throughput, Schmidt propone di studiarlo dal punto di vista della legittimità, come insiemi di “effetti di interazione fra tipi differenti di criteri di legittimazione”: efficacia dei procedimenti e trasparenza, accountability e inclusività. La sua prospettiva consente e incoraggia lo studio delle interazioni fra input e throughput e fra throughput e output (p. 8). Neppure tento una traduzione di throughput in italiano. Con Easton e grazie a lui mi limito a prendere il tema alla lontana sostenendo che throughput è quello che avviene nella black box, nello spazio interno nel quale i decisori sentono di avere l’obbligo politico di “trattare” gli input per trasformarli in output. Discrezionalità e riservatezza, sul versante negativo opacità, ovvero non-trasparenza, è quanto i decisori, soprattutto i capi di governo, ma anche i Commissari richiedono per procedere alla trasformazione degli input in output. In termini di deficit democratico, il *punctum dolens* riguarda il fatto che non è, ma forse neppure può essere, chiaro, in che modo i decisori selezionano le domande, accettando alcune e respingendone altre. In assenza di chiarezza sulle modalità di selezione e sui selezionatori, diventa difficile valutarne la responsabilità, e qui sta un deficit, per quanto piccolo nient’affatto trascurabile, di democraticità, e eventualmente proporre cambiamenti. Il famoso, forse troppo spesso lodato, *acquis communautaire*, contiene molti aspetti positivi, ma, operando sostanzialmente nel senso della continuità, è responsabile di incrostazione e produce ostacoli all’innovazione.

Rimanendo nella prospettiva di Vivien Schmidt è logico e consequenziale chiedersi quanto quella che l’autrice definisce “crisi di legittimità” dipenda dalla facilità con la quale i gruppi di interesse e di pressione riescono a produrre input e a influenzare tutto quello che si esprime in throughput, nel tormentato passaggio decisionale. In un certo senso, è nella *black box* che la legittimità democratica dell’Unione Europea corre i maggiori rischi di venire manipolata a suo discapito. Come in molte democrazie i gruppi di interesse e pressione finiscono per ottenere vantaggi e privilegi che scalfiscono la democraticità degli esiti e erodono il funzionamento complessivo del sistema poli-

tico¹⁸. Un vero e proprio monumento scientifico a questo tipo di analisi è rappresentato, per quel che riguarda la democrazia in America, dal volume di Lehman Schlozman, Verba e Brady (2012) nel quale è denunciata e argomentata la preoccupazione per il restringimento e la degenerazione della democrazia negli Stati Uniti a causa del ricorso al potere del denaro ad opera di un insieme di gruppi di interesse. Credo che la situazione della democrazia nell'Unione non sia grave quanto quella degli USA e che, nel complesso, il problema dell'Unione non sia la crisi di legittimità intorno alla quale ruota l'analisi di Schmidt quanto problemi largamente inevitabili di funzionamento. La Conferenza sul Futuro dell'Unione nasce dalla presa d'atto che alcuni dei problemi di funzionamento possono essere affrontati con l'allargamento e l'estensione della democrazia costruendo luoghi e modalità di democrazia deliberativa grazie alle quali i cittadini potranno acquisire maggior voce nei processi decisionali. Mi rifiuto, però, di affermare che la cura per la democrazia dell'Unione Europea è "più democrazia". Ritengo, invece, che consiste in una migliore definizione e attribuzione dei compiti burocratici e democratici.

Per affrontare la tematica con la quale concludo questo largamente estensibile e perfezionabile intervento, prenderò le mosse proprio da tutto quello che è possibile concettualizzare interpretando con un po' di immaginazione politologica ciò che è contenuto nella espressione "voice", ottimamente tradotta in italiano con protesta. La "trinità" di Albert O. Hirschman (1970, trad. it 1982) contempla tre modalità d'azione: voice (protesta), loyalty (lealtà) e exit (defezione). Non sono al corrente di analisi dell'Unione Europea che abbiano fatto ricorso ai concetti formulati da Hirschman, ma certamente la Brexit può essere utilmente illuminata da questi concetti. La voice alla quale si riferiscono fin dal titolo Schlozman, Verba e Brady non è solo protesta, ma è anche espressione di richieste e preferenze. Il loro riferimento non è Hirschman, ma Schattschneider (1960) secondo il quale nel paradiso dei democratici pluralisti il coro canta con il pesante accento delle classi superiori. L'ampliarsi delle diseguaglianze economiche, molto più significativo negli USA che in Europa, apre ulteriori maggiori spazi di intervento per le associazioni politiche, sociali, economiche, religiose meglio finanziate e incide sulla funzionalità della democrazia, forse persino sulla legittimità stessa dei procedimenti politici. Qual-

¹⁸ Qui troviamo quella che si chiama una *no win situation*. Le istituzioni europee debbono essere il più aperte possibile alle domande delle associazioni, dei gruppi, dei cittadini, ma la loro apertura significa che verranno inondate dalle domande. Spesso le domande più pressanti e più frequenti vengono non dalle associazioni più rappresentative, ma, senza sorpresa, da quelle meglio finanziate. Rimanere esposte a quelle domande è problematico. Chiudere la porta rischia l'accusa di non-democraticità. ie

cuno potrebbe aggiungere che le associazioni e i gruppi hanno acquisito maggiore influenza e potere in seguito al declino dei partiti, in particolare dei partiti di massa. Riparto da qui. Dando la parola, la voce proprio allo stesso Schattschneider.

“Modern democracy is unthinkable without parties” (Schattschneider 1942, p. 1). Anch’io sono convinto che la democrazia moderna è impensabile senza partiti, ma credo che sia già venuta l’ora di pensare a come organizzare e preservare una democrazia con partiti deboli, fatiscenti, evanescenti. Quando nel 1941 Altiero Spinelli, con Ernesto Rossi e Eugenio Colorni, scrisse che la linea politica distintiva, se si preferisce, il *cleavage*, del futuro non sarebbe più stato fra destra e sinistra, “la linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale ... e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale” (1991, p. 50), ma fra i contrari all’unificazione politica dell’Europa e i favorevoli, certamente pensava ad una ridefinizione politica di enorme rilievo delle appartenenze partitiche. In parte questa ridefinizione è da qualche tempo in corso con l’insorgenza della frattura che separa i sovranisti dagli europeisti. Potremmo sostenere che il deficit democratico si annida in uno sviluppo incompleto e incompiuto di questa frattura. Di più. Poiché sappiamo che troppo spesso la democrazia non abita all’interno dei partiti è proprio nel loro funzionamento che si trova un grande deficit. Senza essere né troppo sbrigativi né troppo perentori dovremmo quantomeno prendere in seria considerazione l’ipotesi che parte almeno dei (plurale) deficit “democratici” che vengono attribuiti alle istituzioni dell’Unione Europea dipendano e discendano dai partiti nazionali e dalle loro aggregazioni sovranazionali in quanto gruppi parlamentari.

L’interrogativo al quale è urgente dare una risposta riguarda le modalità con le quali sarà possibile procedere all’aggregazione delle preferenze collettive degli europei, con le quali tradurre quelle preferenze in assegnazioni imperative di valori per la società europea, con le quali valutare e, eventualmente, modificare non soltanto le decisioni/assegnazioni di valori. Non entro nella tematica dei partiti transnazionali, ma credo che fin d’ora i partiti che appartengono alle tradizionali famiglie politiche europee e che danno vita ai gruppi nel Parlamento europeo dovrebbero trovare modalità transnazionali di fare campagna elettorale, di fare sì che le elezioni europee non siano più elezioni

di secondo grado. Esiste già tutta la strumentazione tecnologica per procedere in tal senso. Fermo restando che la democrazia nell'Unione e nell'Unione deve, anzitutto, basarsi sulla *rule of law*. In secondo luogo, deve proteggere e promuovere la libertà di informazione e l'indipendenza dei mass media e dei loro operatori. Infine, non deve abbandonare nessuno dei classici elementi che configurano le democrazie: freni e contrappesi, separazione delle istituzioni, accountability, e che, dunque, non è necessario procedere ad innovazioni istituzionali, semmai a perfezionamenti. Il problema riguarda essenzialmente le strutture politiche. Quali strutture riusciranno a svolgere i compiti essenziali, ma oramai troppo spesso dimenticati, ai quali i partiti si dedicavano: reclutamento di iscritti e attivisti, selezione, promozione del personale politico, formulazione di alternative programmatiche, adempimento dei ruoli di governo e di opposizione, rendicontazione del fatto, non fatto, malfatto? E se non nascono nuove strutture in grado di combinare lo svolgimento adeguato di questi compiti con l'attività di tramite fra i cittadini europei e le istituzioni dell'Unione, come potrà mantenersi e crescere la democrazia nell'Unione? La risposta a questo quesito necessita e merita un altro convegno. Qui posso sperare, da un lato, di avere confutato l'esistenza di un irreparabile deficit democratico dell'Unione, dall'altro, di avere impostato il dibattito e la ricerca a venire su democraticità e funzionalità in maniera foriera dei migliori sviluppi possibili. L'Europa è un progetto, il progetto politico della nostra vita.

Bibliografia

Riferimenti bibliografici

Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York-London-Sydney, John Wiley&Sons.

Hirschman, A.O. (1982) *Lealtà defezione protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*, Milano, Bompiani.

Lehman Schlozman, K., Verba, S. e Brady, H.E. (2012) *The Unheavenly Chorus. Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.

Moravcsik, A. (2002) *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 40, n. 4 pp. 603-624.

Pasquino, G. (2017) *L'Europa in trenta lezioni*, Milano, UTET.

Pasquino, G. (2018 a) *The Democratic Deficit*, in G. Amato, E. Moavero-Milanesi, G. Pasquino, L. Reichlin (a cura di) *The History of the European Union. Constructing Utopia*, Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney, HART, pp. 485-507

Pasquino, G. (2018 b) *Istituzioni, meccanismi operativi e leader dell'Unione Europea*, in G. Amato, G. Pasquino, E. Moavero Milanesi, L. Reichlin (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2018, vol. 1, pp. 666-675.

Schattschneider, E.E. (1942) *Party Government*, New York, Farrar and Rinehart.

Schattschneider, E.E. (1960) *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart, and Winston.

Schmidt, V.A. (2020) *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, Oxford University Press.

Spinelli, A. (1991) *Il Manifesto di Ventotene*, Bologna, Il Mulino.

Van Middelaar, L. (2019) *Alarums&Excursions. Improvising Politics on the European State*, Newcastle upon Tyne, Agenda Publishing.

Nella sezione “Articoli e papers” del sito internet dell’Istituto di studi federalisti “Altiero Spinelli” (www.istitutospinelli.it) sono disponibili i *Quaderni di Ventotene*:

- 1.A. Spinelli, E. Rossi. *Il Manifesto Ventotene*, 1988, 1991
- 2.L. Levi, G. Montani, F. Rossolillo. *Tre introduzioni al federalismo*, 1989
- 3.M. Albertini, F. Rossolillo, G. Vigo, S. Woodard, *Ventotene, il federalismo e la politica*, 1995
- 4.M. Albertini, S. Pistone, *Il federalismo, la ragion di stato e la pace*, 2001
- 5.G. Montani, *Ecologia e federalismo. La politica, la natura e il futuro della specie umana*, 2004
- 6.AA.VV. *Atti della celebrazione del ventesimo anniversario della scomparsa di Altiero Spinelli (1986-2006)*, 2007
- 7.D. Grace, G. Montani, J. Pinder. *Cambiamento climatico e federalismo*, 2008
- 8.D. Moro, S. Vannuccini, *Il governo di un’economia federale sovranazionale e le sue istituzioni nell’esperienza europea (Antologia di contributi)*, 2011
9. *Manifesto di Ventotene e Progetto di Trattato che istituisce l’Unione Europea: per rilanciare l’Europa federale*, 2014
10. M. Leone, *Un progetto per l’unità dell’Europa. Dal Manifesto di Ventotene all’azione federalista nella Resistenza*, 2019

