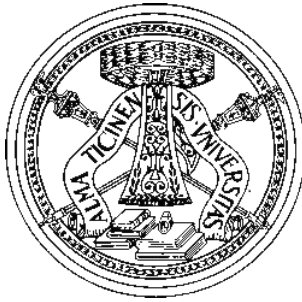


UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PAVIA

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Corso di laurea in Scienze politiche e delle Relazioni Internazionali



**Il Deficit Democratico dell'Unione Europea:
origini e conseguenze**

Relatore:

Chiar.ma Prof. Pamela Pansardi

**Tesi di laurea di
Roberta Ramundo**

Anno accademico 2018/2019

Indice

<i>Introduzione</i>	3
<i>Capitolo 1</i>	5
<i>Il Deficit democratico dell'Unione Europea</i>	5
1.1 Introduzione	5
1.1.1 I principi democratici nel contesto nazionale e sovranazionale.....	6
1.1.2 L'importanza della questione democratica nell'Unione Europea	8
1.2 Cosa si intende per deficit democratico	10
1.2.1 La 'Standard Version'	10
1.2.2 L'UE come stato regolatore.....	12
1.2.3 La legittimità democratica del sistema europeo	13
1.2.4 La 'Upgraded Standard Version'	15
1.3 Conclusioni	18
<i>Capitolo 2</i>	<i>19</i>
<i>Le conseguenze del deficit democratico</i>	<i>19</i>
2.1 Introduzione	19
2.1.1 Tra depoliticizzazione e politicizzazione.....	20
2.1.1 Lo scontento popolare.....	22
2.2 La crisi dell'Eurozona	24
2.2.1 Il ruolo delle istituzioni europee nella crisi	25
2.2.2 L'euroscetticismo nel PE: i dati di lungo periodo dal 1999 al 2019	27
2.3 Due risposte al problema	34
2.3.1 Il ruolo dei parlamenti nazionali	34
2.3.2 Il ruolo del parlamento europeo.....	36

2.4 Conclusioni	38
<i>Conclusione</i>	<i>40</i>
<i>Bibliografia</i>	<i>42</i>



Introduzione

Negli anni successivi al secondo conflitto mondiale con i trattati di Parigi e Roma, l'istituzione delle comunità europee – CECA, CEE, CEEA –, la formalizzazione della struttura sovranazionale sancita con il trattato di Maastricht e riorganizzata, per ultimo, con il trattato di Lisbona, il progetto di integrazione europea ha subito una straordinaria evoluzione che ha alimentato numerosi dibattiti – sia accademici che nell'opinione pubblica –, ha modificato i rapporti tra gli stati europei e ha avuto – inevitabilmente – ripercussioni concrete sulle vite dei cittadini europei.

Tra i vari temi oggetti di riflessione, uno in particolare ha alimentato la discussione sul futuro dell'Unione Europea (UE) a partire dagli anni '90: l'esistenza o meno di un deficit democratico proprio della struttura sovranazionale europea, che priva il processo decisionale della sua componente di input, ossia della partecipazione attiva dei cittadini, le cui preferenze non vengono raccolte e rappresentate al livello istituzionale, generando un allontanamento dal processo di policy-making europeo. La centralità della questione si è palesata ancora più acutamente negli ultimi anni, un periodo storico convulso in cui la legittimità dell'Unione è stata contestata da molteplici voci che, esprimendo un sentimento diffuso nella popolazione europea, sembrano voler mettere in discussione l'esistenza stessa dell'UE.

Premesso questo, gli obiettivi di questa tesi sono: ricostruire un quadro generale del discorso sul deficit democratico sviluppato in letteratura, dando rilievo alle posizioni più importanti emerse negli ultimi tre decenni ed enucleando le ragioni a sostegno dell'esistenza di una lacuna democratica al livello europeo; individuare in questo deficit una possibilità per alcuni attori politici definiti come euroscettici, di politicizzare la questione europea alimentando atteggiamenti ostili al progetto europeo e sfruttando la contingenza generata dalla grave crisi dell'Eurozona. In

merito viene presentata l'elaborazione di alcuni dati sulla performance elettorale di una serie di partiti euroscettici nelle elezioni europee dal 1999 al 2019.

In conclusione una piccola parte della tesi è impiegata per l'esposizione di due teorie volte al potenziale contenimento del problema: queste, se inquadrare adeguatamente nel contesto politico comunitario, potrebbero rappresentare un punto di svolta per l'avvenire dell'Unione Europea e dei suoi cittadini.



Capitolo 1

Il Deficit democratico dell'Unione Europea

1.1 Introduzione

Per una valutazione efficace sull'assenza o limitata presenza di certi caratteri fondamentali di un sistema politico – nel nostro caso quello europeo – rispetto a ben definiti standard democratici, è utile fornire preliminarmente una definizione operativa dell'ideale normativo di riferimento: la democrazia¹.

Lungi dal voler snodare le trame di un discorso complesso, l'obiettivo è quello di presentare un paradigma logicamente coerente, che possa essere accolto nel contesto di nostro interesse al fine di comprendere il funzionamento/rendimento democratico del sistema politico in oggetto. Da questo punto di vista possiamo utilmente adottare per gli scopi di questo lavoro, come scrive Salvati, “*la definizione di democrazia più usata in scienza politica*” (Salvati, 2016, p. 61), ossia quella Schumpeteriana di *democrazia procedurale*. Secondo l'economista austriaco: “il metodo democratico è quell'assetto istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare” (Schumpeter, 1954, p. 269)². Più specificatamente, utilizzando il lavoro di Føllesdal e Hix, possiamo individuare le caratteristiche principali della democrazia in: “*institutionally established procedures that regulate competition for control over political authority on the basis of deliberation, where nearly all adult citizens are permitted to participate in an electoral mechanism where their expressed preferences over alternative candidates determine*

¹ Dal gr. δημοκρατία, comp. di δῆμος «popolo» e -κρατία «-crazia»: forma di governo in cui il potere risiede nel popolo. (Istituto dell'Enciclopedia Italiana, s.d.) – ultimo accesso 1/09/2019.

² Tradotto in italiano: J. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democrazia*, ETAS, Milano, 2001, p. 269.

the outcome, in such ways that the government is responsive to the majority or to as many as possible” (Føllesdal & Hix, 2006, p. 547).

Questa riflessione individua gli attributi imprescindibili di un sistema politico affinché possa essere definito come democratico. Delineati questi tratti invarianti, nel corso del ‘900 abbiamo visto come le procedure e gli assetti istituzionali utilizzati per concretizzare tali aspetti, si siano rivelati diversi e molteplici, mostrando così l’ampia varietà di possibilità e modelli ascrivibili alla famiglia dei sistemi democratici. Tutto questo è diventato manifesto dopo la fine della Guerra Fredda, quando, come sottolinea Mair, *“it became increasingly obvious that not all democracies were alike”* (Mair, 2005, p. 5). A manifestazioni empiriche di forme di governo distinte corrispondono principi normativi che possono divergere nonostante il collegamento universale alla nozione di sovranità popolare.

1.1.1 I principi democratici nel contesto nazionale e sovranazionale

La questione dei principi democratici e della loro articolazione in assetti istituzionali ben precisi diventa ancora più spinosa se consideriamo il ruolo degli attori sovranazionali proliferati negli ultimi decenni, la cui attività – in modo diretto e indiretto – ha contribuito ad erodere l’autorità esclusiva degli stati-nazione su di uno spazio territorialmente definito. Tali attori, oltre che influenzare le scelte degli stati nazione limitandone – in parte – l’autonoma capacità di azione, si sono via via dotati di assetti istituzionali e principi che in qualche modo richiamano la struttura organizzativa dello stato contemporaneo, rinunciando però a certi attributi rilevanti che caratterizzano i regimi democratici. Questo è il caso particolare dell’Unione Europea, un’organizzazione nata per favorire la cooperazione tra stati sovrani, e che oggi viene invece giudicata applicando criteri di legittimità e democraticità, fondati sugli standard che sono stati comunemente definiti in relazione ai sistemi politici domestici.

Come scriveva nel 2004 Moravcsik, il tema della legittimità democratica delle istituzioni internazionali “*is emerging as one of the central questions – perhaps the central question – in contemporary world politics*” (Moravcsik, 2004, p. 336). Nonostante siano passati 15 anni, l’analisi del professore della Princeton University risulta ancora attuale, e concorre a focalizzare il dibattito sul tema molto concreto degli assetti politico/istituzionali contemporanei. Tuttavia, le conclusioni a cui egli giunge, per quanto coerentemente sostenute in relazione al caso studiato dell’Unione Europea – si ritornerà sull’argomento più avanti –, rimangono di dubbia applicazione rispetto alle istituzioni internazionali in generale, confermando che, anche abbassando gli standard di democraticità valutati, è difficile assumere una corrispondenza assoluta.

Un aspetto è poi collegato all’eccessiva estensione geografica dei territori subordinati alle organizzazioni sovranazionali rispetto a quella relativamente più contenuta degli stati nazione. Per questo, come riporta Moravcsik, il politologo Robert Dahl ha rilevato come “*international organizations are therefore inherently unable to support direct democratic deliberation and decision*” (Moravcsik, 2004, p. 336)³. Per poter parlare della presenza di un nocciolo democratico, queste dovrebbero assicurare il controllo e lo scrutinio popolare come accade nei sistemi politici nazionali: dovrebbe essere permesso ai cittadini di eleggere i propri rappresentanti, davanti ai quali il potere esecutivo è poi responsabile. Inoltre, per Dahl dovrebbero esistere anche una cultura politica condivisa e un’identità comune ma, nelle parole di Jensen, “*this makes Dahl very skeptical of the possibility of democratic international organizations*” (Jensen, 2009, p. 1)⁴. Questa posizione sembra estrema, in

³ Moravcsik riprende Robert Dahl, ‘Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic’s View’, in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon (eds), *Democracy’s Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 19–36.

⁴ Jensen riprende Robert Dahl, 1989. *Democracy and its Critics*. Yale University Press e Robert Dahl, 1998. *On Democracy*. Yale University Press.

quanto condanna a priori qualsiasi sistema sovranazionale a non poter assumere i tratti di un sistema democratico. Ad esempio, dall'analisi, viene espunto a priori l'apporto che procedure di deliberazione, utilizzate dai cittadini nella democrazia rappresentativa, potrebbero dare alla legittimità democratica anche in un sistema politico transnazionale come l'UE.

Detto questo, nonostante il fatto che non siano pochi i fautori della ricerca di principi democratici nuovi è doveroso non rinunciare troppo in fretta al modello della democrazia rappresentativa, anche come punto di riferimento per stabilire gli standard democratici di un sistema politico sui generis come quello dell'UE. Questo perché – come sostiene Ben Crum – “[it] can be shown to be founded on some very powerful normative ideas, in particular the ideas of delegation, conditionality and equality” (Crum, 2005, p. 454), quegli elementi che, per l'appunto, possono incarnare il punto di partenza per (ri)pensare le istituzioni sovranazionali – come quelle europee.

1.1.2 L'importanza della questione democratica nell'Unione Europea

Nonostante gli *stop and go* del processo di integrazione, il dibattito sul tema della democraticità dell'Unione Europea riemerge costantemente come argomento di confronto e di dibattito, alimentando proposte e suggestioni inerenti la possibile implementazione della qualità della “democrazia” dell'UE e del suo rendimento. L'attenzione particolare al caso comunitario, nonostante la diffusione nel mondo di sottosistemi internazionali più o meno integrati, nasce dal fatto che l'Unione è un attore preminente sul panorama globale, che ha raggiunto un livello tale di integrazione tra le sue parti costitutive – in termini di istituzioni e di pervasività – tale da essere ormai considerata come una vera e propria polity, seppur sui generis: un'entità a metà tra un'istituzione intergovernativa e una confederazione.

Al cuore del problema risiede la consapevolezza che il processo di integrazione europeo, ora per volontà degli stati membri, ora grazie alle capacità costituenti delle stesse strutture sovranazionali, si è sviluppato in maniera rilevante, portando alla creazione di un attore politico riconosciuto – e riconoscibile – non solo dagli stati membri, ma anche dal sistema internazionale.

In principio, il progetto era stato ispirato principalmente a ideali di cooperazione economica e collaborazione interstatale perseguiti dalle élites europee nel secondo dopoguerra. Questo, ha potuto prosperare grazie al c.d. *permissive consensus*⁵ dei cittadini, i quali non solo non erano generalmente coinvolti nelle decisioni, ma soprattutto non vi erano nemmeno particolarmente interessati (Kröger & Bellamy, 2016), delegando alle élites politiche nazionali il compito di procedere alla costruzione del progetto europeo. A partire dagli anni '90 e particolarmente in seguito ai notevoli cambiamenti generati dal trattato di Maastricht, vi è stato un mutamento nell'atteggiamento della popolazione europea, sempre più cosciente della presenza e del peso dell'Unione, al punto da cominciare un processo di polarizzazione su posizioni politiche favorevoli o contrarie alla sua stessa esistenza; un processo che ha subito una accelerazione drastica negli anni successivi alla crisi dell'Eurozona e dei debiti sovrani.

Molti degli attacchi portati dai cosiddetti partiti euroscettici e rivolti contro la legittimità della struttura sovranazionale e ostili alla sua presenza, si basano su argomenti che invocano l'assenza di procedure e garanzie democratiche a scapito della sempre più consumata sovranità nazionale. Che si condivida o meno la presenza di un effettivo deficit, non si può trascurare l'importanza di questo discorso corrente che, se non affrontato, rischia di indebolire ulteriormente la già stabile fragilità dell'Unione.

⁵ “The assumed consent of European electorates with the project of integration, which was driven by elites who operated mainly in camera” (Kröger & Bellamy, 2016).

1.2 Cosa si intende per deficit democratico

Nonostante l'origine del termine risalga agli anni '70 (Kratochvíl & Sychra, 2019)⁶, è stato il periodo successivo al 1992 a segnare l'inizio di un interesse emergente per la questione democratica europea. Come suggerito nell'introduzione e citando direttamente Jensen, “*the question of what a democratic deficit is reflects, on an abstract level, the specific model of democracy one considers to be appropriate for the EU*” (Jensen, 2009, p. 1): non deve dunque sorprendere la straordinaria mole di opinioni ragionate che si è formata a riguardo negli ultimi tre decenni e che propone variegati punti d'osservazione del problema. Il compito di questo paragrafo sarà quello di presentare una panoramica, il più chiara e rigorosa possibile, delle principali posizioni sviluppatesi nel dibattito, focalizzando l'attenzione sul contributo concettuale dei principali teorici dell'argomento.

1.2.1 La ‘Standard Version’

La c.d. versione standard del deficit democratico dell'Unione Europea deve la sua formulazione al lavoro di Weiler, Haltern e Mayer, e rappresenta la base di discussione di molti dei successivi lavori in tema quali, ad esempio, quelli di Jensen, Hix, Salvati e Kratochvíl & Sychra⁷. In questa accezione, il problema, che si articola in caratteristiche empiriche precise, si fonda sulla ‘*no demos thesis*’, cioè sull'assenza del requisito – imprescindibile per qualsiasi sistema politico – di un Popolo (europeo) che si percepisca come appartenente ad una data comunità

⁶ Kratochvíl e Sychra citano JEF Manifesto. 1977. “The First Use of the Term ‘Democratic Deficit’.” Federal Union. <http://www.federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/>.

⁷ (Jensen, 2009), (Salvati, 2016) e (Kratochvíl & Sychra, 2019) ricostruiscono il pensiero di Weiler, Haltern e Mayer citando Weiler, J. H. H., Haltern, U.R., Mayer, F., *European Democracy and its Critique*, in “West European Politics”, 18, n. 3, 1995, pp. 4-39; Weiler, J. H. H. 1999. *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press e Weiler, J. H. H. 2005. “The State “Über Alles”: Demos, Telos and the German Maastricht Decision.” Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice.

politica unitaria. Se “il valore della comunità politica è centrale per la tenuta della struttura di un sistema politico” (Salvati, 2016, p. 59), in quanto crea i presupposti per la legittimazione dei cittadini verso l’autorità delle istituzioni e i meccanismi della competizione elettorale – basata sulla regola della maggioranza –, non sorprende la rilevanza della questione in rapporto all’Unione Europea, perché identificata come sistema politico (*sui generis*). Questa carenza non permette una piena democratizzazione a livello comunitario, evidente nell’autonomia dei governi degli stati rispetto al controllo parlamentare – nazionale e sovranazionale –, nella debolezza del parlamento europeo le cui elezioni sono marginali, nella lontananza tra i cittadini e le istituzioni e nell’agenda programmatica dei governi, i quali grazie all’Unione Europea “perseguono politiche che non potrebbero essere realizzate a livello nazionale” (Salvati, 2016, p. 57).

In sostanza, si rileva un processo di policy-making che, producendo comunque output per i cittadini, appare severamente scollegato da meccanismi di controllo e accountability, propri dei sistemi politici democratici. Secondo Weiler e al., le misure che cercano di rafforzare la corrispondenza tra l’elettorato e le istituzioni sono sterili, incapaci di risolvere l’origine del problema, e dunque non c’è altra soluzione a questa mancanza se non la regressione dell’organismo europeo a “semplice” locus di cooperazione intergovernativa, che possa trarre la propria legittimità democratica dai regolari canali domestici.

Sebbene questa concettualizzazione del deficit democratico risalga agli inizi degli anni 90 – quando l’Unione presentava caratteristiche diverse e viveva un momento più disteso rispetto a quello attuale –, il contributo di Weiler, Haltern e Mayer risulta ancora oggi un punto di partenza fondamentale per qualsiasi argomentazione concernente la democraticità dell’Europa istituzionalizzata, tanto da porre le basi per la cosiddetta Upgraded Standard Version (i cui tratti essenziali saranno esposti più

avanti per rispettare la successione cronologica della proposizione delle tesi a riguardo).

1.2.2 L'UE come stato regolatore

La concezione di Unione Europea come Stato Regolatore trova la sua elaborazione più esauriente nell'opera di Majone. Majone sostiene che la locuzione *deficit democratico dell'UE* abbia essenzialmente due accezioni (comunque collegate): può riferirsi alla depoliticizzazione del processo di policy-making europeo⁸ oppure al problema della legittimazione delle *istituzioni non maggioritarie*⁹ ossia “*institutions which by design are not directly accountable to the voters or to their elected representatives*” (Majone, 1998, p. 15)” e che dunque esulano da un diretto controllo democratico.

Per il ricercatore, assecondando il primo significato, questo deficit democratico al livello della struttura sovranazionale esiste concretamente, ma risulta democraticamente giustificato dalla maggioranza dei cittadini dei singoli stati membri e dai loro rappresentanti, i quali esprimono la volontà di continuare a preservare la sovranità nazionale, optando per un'integrazione che riguardi solo l'ambito economico e non quello politico (Majone, 1998). Se la ragione profonda dell'esistenza di questa organizzazione è quella di assolvere alle funzioni proprie di uno Stato Regolatore – le cui istituzioni non-maggioritarie assicurano il conseguimento di obiettivi regolatori – allora è proprio l'assenza di un diretto controllo democratico che permette di contraddistinguere l'UE come polity legittima (Kratochvíl & Sychra, 2019). In questo, il sistema politico europeo non risulta in totale controtendenza rispetto l'orientamento dei regimi nazionali: gli stati nazionali delegano parti di

⁸ Letteralmente: “an absence or incomplete development of institutions which we take for granted in a parliamentary democracy” (Majone, 1998)

⁹ Si fa riferimento ad agenzie regolatrici e indipendenti come banche centrali, organi giudiziari e autorità ad elevato grado tecnico.

autorità e funzioni agli agenti e amministratori di queste istituzioni (Majone, 1998). La vera novità rispetto agli stati nazionali è che queste istituzioni hanno un peso nettamente preponderante all'interno del sistema politico, trovando un debole contrappeso nelle istituzioni a carattere elettivo o più propriamente *politiche*.

Focalizzando invece l'attenzione sulla validità della prassi pertinente la delegazione a *bodies* isolati e indipendenti, il problema è legato a un'eventuale “*lack of transparency and poorly defined terms of reference*” (Jensen, 2009, p. 5)¹⁰, la quale non permette una fonte di legittimazione sufficiente all'intera architettura regolatrice. Difatti, se in questo modello la concentrazione si riversa sul peso specifico degli output assicurati dai corpi non-maggioritari, è comunque tassativo soddisfare una condizione: le politiche pubbliche perseguite devono conseguire risultati di *pareto-efficiency*¹¹, “*on the basis of clear mandates and more transparent working procedures*” (Jensen, 2009, p. 5) altrimenti, la realizzazione di disparità tra vincitori e perdenti non può più legittimare l'assenza di input da parte dei cittadini.

Di conseguenza, fino al momento in cui la presenza di questo requisito è assicurata, è giustificabile isolare politiche che non abbiano effetti redistributivi dai processi maggioritari democratici. Questa posizione verrà contestata 10 anni dopo da Føllesdal e Hix, teorici della versione standard aggiornata del deficit democratico dell'Unione Europea.

1.2.3 La legittimità democratica del sistema europeo

Se la trattazione di Majone ammette l'esistenza di un deficit democratico – “*legitimate due to its output*”¹²–, Moravcsik, partendo da premesse in

¹⁰ Jensen cita Majone, Giandomenico. 2006. The Common Sense of European Integration. Journal of European Public Policy 13: 607-26.

¹¹ Si parla di miglioramento paretiano per descrivere una contingenza in cui incrementare il ‘benessere’ di almeno un soggetto non provoca peggioramenti per il benessere di altri.

¹² (Kratovich & Sychra, 2019, p. 171)

parte coincidenti, va oltre e riconosce invece la piena legittimità democratica dell'apparato europeo. Il professore americano muove dalla convinzione che, affinché la democraticità di un'istituzione internazionale possa essere valutata correttamente, è doveroso evitare di appellarsi a modelli di riferimento utopici, in quanto non esattamente combacianti con il c.d. “*second best world*”¹³ delle democrazie industriali avanzate – le quali fanno appunto sempre più ricorso a pratiche di delega verso istituzioni non maggioritarie (Moravcsik, 2004)¹⁴.

Egli, per valutare il caso specifico dell'Unione Europea, riprende la standard version di Weiler e al., contestandone gli assunti fondamentali: rigetta l'esistenza di un'autonomia incontrollata dei governi degli stati membri perché, nonostante questi detengano poteri fondamentali nei due consigli¹⁵, sono comunque democraticamente ‘*accountable*’ nei confronti degli organi di rappresentanza nazionali; sottolinea il continuo rafforzamento del Parlamento europeo anche grazie al nuovo potere esercitato nella procedura di nomina della Commissione e al ruolo esercitato sulle materie disciplinate dalla procedura di codecisione con il Consiglio, in cui le due istituzioni agiscono da pari; nega la tesi della distanza con i cittadini e dell'opacità dell'intera struttura comunitaria, asserendo al contrario la capacità delle istituzioni europee di essere sensibili alle critiche loro mosse, garantendo adesso la presenza di meccanismi che certificano trasparenza e controllo da parte di terzi; sostiene che la disapprovazione nei confronti delle politiche europee sia in parte comprensibile in quanto queste, adottate solo dopo pesanti

¹³ In opposizione al “*best world*” dove ci sarebbe una perfetta e costante partecipazione dei cittadini.

¹⁴ Per esempio, i Regulatory Offices nel Regno Unito citati in Majone, G., 1998. Europe's ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards. *European Law Journal*, Marzo, 4(1), pp. 5-28.

¹⁵ Il Consiglio europeo comprende i capi di stato o di governo degli Stati membri; il Consiglio dell'Unione Europea o Consiglio dei ministri europei comprende, nelle diverse formazioni, un rappresentante ministeriale che impegna lo Stato stesso. I membri dell'UE propongono anche i delegati che faranno parte della Commissione Europea, i quali però devono agire indipendentemente dalle volontà dei propri governi nazionali.

compromessi e il raggiungimento di elevate soglie di consenso, hanno inevitabilmente caratteristiche centriste che possono mettere d'accordo un'ampia maggioranza, escludendo concretamente solo chi sta agli estremi politici. Infine, non si preoccupa della marginalità delle elezioni europee, in quanto le considera concernenti affari poco salienti per gli elettori e compensate dal lavoro delle istituzioni non-maggioritarie che, anche se meno democratiche, riescono ad essere più rappresentative perché proteggono le minoranze dalla 'tirannia della maggioranza' e il processo decisionale europeo da interessi particolaristici (Føllesdal & Hix, 2006)¹⁶. Soprattutto, essi sottolineano che isolare alcune procedure di policy-making da una contestazione democratica diretta è una scelta relativamente diffusa nelle democrazie reali: ne consegue che, nel caso in questione, un'analisi del genere dimostra l'insufficienza di argomentazioni volte ad asserire che l'Unione Europea soffra di una lacuna democratica fondamentale.

Anche questa posizione – espressione di una delle tradizioni più importanti in letteratura – è tenuta in conto da Føllesdal e Hix, i quali apprezzano il contributo di Moravcsik al dibattito teorico, ma ne respingono alcuni assunti di fondo, ponendo le basi per la propria argomentazione in merito.

1.2.4 La 'Upgraded Standard Version'

Per seguire proficuamente le argomentazioni poste dai due autori, è necessario valutare e articolare le critiche che muovono in particolare a

¹⁶ Gli autori ricostruiscono il pensiero di Moravcsik citando Moravcsik, A. (1998a) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press); Moravcsik, A. (1998b) 'European Integration at Century's End'. In Moravcsik, A. (ed.) *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy* (New York: Council on Foreign Relations). Moravcsik, A. (2003) 'The EU Ain't Broke'. *Prospect*, March, pp. 38–45.

Majone e Moravcsik¹⁷. La questione ruota attorno la sfera del rapporto tra elettori e eletti, e si concentra su elementi che divergono parzialmente in relazione alle posizioni dei due studiosi.

Per ciò che concerne la responsabilità del processo di policy-making europeo rispetto alle preferenze dei cittadini, questa è garantita, secondo Føllesdal e Hix solo dai meccanismi di responsabilità democratica che possano rendere i decisori politici 'accountable'. Inoltre, contrariamente a quanto sostiene Moravcsik, non è corretto assumere che le preferenze dei votanti siano determinate, piuttosto che il risultato di meccanismi di deliberazione e dibattito politico tra i partiti espressione di opinioni discordi, dinamica che invece caratterizza le arene politiche nazionali. Il problema della scarsa importanza per i cittadini delle questioni che ricadono nella sfera di competenza europea – che vengono *depoliticizzate* –, origina infatti anche dall'assenza di un vero dibattito politico a livello comunitario, tale che possa articolare diverse posizioni e accendere un interesse a livello individuale. Secondo Føllesdal e Hix, i media e i partiti politici sono coloro i quali possono dare un contributo significativo al riguardo, concentrando parte del loro interesse sulle materie la cui competenza è europea e dunque richiamando l'attenzione dei cittadini considerati *apatichi*.

Il fulcro della questione interessa ancora la legittimità delle istituzioni non maggioritarie. Per gli autori, fino a quando queste adottano politiche che producono risultati Pareto-efficienti, esse sono teoricamente giustificate a isolarsi da processi democratici maggioritari. Tuttavia, sul versante empirico, risulta difficile individuare politiche regolatrici europee che non abbiano effetti redistributivi¹⁸. In merito, torna utile la riflessione

¹⁷ La posizione dei capiscuola viene enunciata nell'articolo Føllesdal, Andreas & Hix, Simon. (2006). Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 44. 533-562.

¹⁸ Gli autori citano, ad esempio, il caso in cui i produttori 'perdono' nel momento in cui devono sottostare a standard ambientali specifici.

approfondita di Hix. Egli attesta che, fino alla creazione del mercato comune – metà anni '90 –, gli effetti ripartiti diversamente sugli stati membri erano esigui e poco evidenti, in quanto frutto di politiche centriste. A partire da ciò che l'autore definisce “*the shift in the policy agenda*” (Hix, 2008, p. 32), riguardo le potenziali riforme dell'ormai statuito ordinamento economico europeo, l'ipotesi di creare soggetti – paesi e individui – vincenti e perdenti ha cambiato la posta in gioco, reclamando per il processo decisionale una legittimità più forte – input-based –, che trova radice nelle pratiche basate sul dibattito democratico. È la fine del *permissive consensus*¹⁹ e l'inizio del *constraining dissensus*, stadio “in cui i cittadini non sono più disposti a fornire una delega in bianco ai governi nella gestione delle questioni europee” (Salvati, 2016, p. 58). In questa nuova cornice – evoluta ancora in questo senso nell'ultimo decennio –, appare più complesso poter accettare la posizione di Majone e Moravcsik, per cui la legittimazione europea può fondarsi solo sui risultati di policy raggiunti.

La teoria del deficit democratico dell'Unione Europea trova dunque nuovamente vigore, aggiornandosi e individuando l'origine di questa carenza nel fatto che ci sia “*no electoral contest for political leadership at the European level or the basic direction of the EU policy agenda*” (Føllesdal & Hix, 2006, p. 552). Come riepiloga Kratochvíl, ciò si traduce sostanzialmente nel fatto che vi è una scarsa capacità di mantenere *accountable* la Commissione (nonostante il ruolo del Parlamento Europeo nella procedura di nomina e la possibilità di sfiduciare la stessa) e il Consiglio dell'UE, nella relativa posizione subordinata del Parlamento, nella lontananza istituzionale rispetto i cittadini, nella dissonanza delle politiche sovranazionali dalle preferenze degli europei e nell'assenza di

¹⁹ Inglehart ne propone una definizione: “there was a favourable prevailing attitude toward the subject, but it was of low salience as a political issue leaving national decision makers free to take steps favourable to integration if they wished but also leaving them a wide liberty of choice” (Inglehart, 1970)

una sfera pubblica propriamente europea (Kratochvíl & Sychra, 2019). Questa versione riformata contempla come soluzione una democratizzazione per mezzo di un inedito processo di rafforzamento del dibattito politico europeo, i cui attori – nazionali e comunitari – agiscono di nuovo quali rappresentanti primari di opinioni differenziate.

1.3 Conclusioni

Nei sistemi politici democratici contemporanei, si evince il ruolo essenziale del rapporto tra cittadini e istituzioni dalla centralità degli strumenti di rappresentanza impiegati nei corpi legislativi. Concentrarsi su questi ultimi per risolvere, anche diminuendone l'entità, il problema del deficit democratico europeo, lancia un guanto di sfida significativo in quanto, essendo l'UE una 'multi-level polity', i principi fondamentali di "rappresentanza, responsiveness e accountability" (Salvati, 2018, p. 149) possono poggiare ora sui parlamenti nazionali, ora sul parlamento comunitario, ossia gli attori più *deboli* all'interno dell'ordinamento europeo. Nonostante alla base si concordi sulla necessità di (ri)collegare i cittadini al dibattito concernente le questioni europee, le opinioni divergono su quale sia la modalità migliore in cui eseguire questo compito – in particolare dopo i pesanti strascichi prodotti dalla crisi dell'Eurozona, la cui gestione potrebbe aver contribuito ad aggravare la situazione, lasciando campo aperto alle forze *euroscettiche*.

Capitolo 2

Le conseguenze del deficit democratico

2.1 Introduzione

La ricostruzione degli approcci più rilevanti in merito all'esistenza – e l'estensione – del deficit democratico dell'Unione Europea, ci consente un'analisi sicuramente più consapevole della situazione odierna dell'UE. La mancanza di un centro di contestazione politica ha fatto in modo che qualsiasi *issue* discussa nell'arena sovranazionale risultasse lontana dalla mente e dal cuore dei cittadini, contribuendo ad alimentare quel senso di opacità e distanza del processo politico comunitario dall'attenzione dell'opinione pubblica.

Questo accadeva – grossomodo – nel periodo definito del *permissive consensus*, cambiando dinamica nel momento storico successivo all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nel 1993. Se le questioni – *day-to-day* – europee non hanno mai, in concreto, attirato l'attenzione dei media e dei cittadini, è a partire dell'istituzione dei tre pilastri dell'UE²⁰ che sono germogliati i semi di un nuovo atteggiamento popolare, che si esprimerà in tutta la sua forza critica con la bocciatura del progetto costituzionale²¹ e nella polarizzazione del dibattito europeo su atteggiamenti euroscettici.

Questo passaggio delicato si caratterizza per una diminuzione della depoliticizzazione dei temi di competenza sovranazionali e per la contestuale politicizzazione della *questione europea*, che ruota sostanzialmente attorno al ruolo dell'Unione così come si è configurata negli ultimi decenni. Indagare le specificità di queste dinamiche permette

²⁰ I tre pilastri – Comunità europee, Politica estera e di sicurezza comune, Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale – hanno organizzato le aree di competenza europea fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009.

²¹ Bocciatura in seguito alla vittoria dei 'no' nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi che ha portato all'abbandono del progetto dell'organo straordinario della Convenzione Europea.

di avere uno sguardo originale sugli avvenimenti che hanno recentemente scosso l'architettura europea, tra cui la crisi dell'Eurozona, ma anche la gestione dei flussi migratori e il caso Brexit²², il quale rimane ancora irrisolto tre anni dopo il referendum britannico.

2.1.1 Tra depoliticizzazione e politicizzazione

La lontananza tra le istituzioni europee e i cittadini degli stati membri, non è un prodotto accidentale delle dinamiche che regolano il sistema dell'Unione. Il progetto di integrazione sovranazionale è nato e si è sviluppato su impulso delle élites europee, le quali avevano come obiettivo la creazione e la realizzazione di un'area di libero scambio (via via ampliata), di un mercato unico interno – gestito secondo un modello largamente intergovernativo di strumenti regolativi, politiche monetarie e di convergenze di bilancio – per la cui governance sono state delegate, nel corso del tempo, sempre più competenze ad una serie di istituzioni non maggioritarie: la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la Commissione Europea, la Banca Centrale Europea. L'idea alla base di questo assetto istituzionale non era quella di perseguire un modello *antidemocratico*, quanto piuttosto favorire lo sviluppo di istituzioni e modelli organizzativi più efficienti, la cui inevitabile conseguenza è stata di marginalizzare lo sviluppo di istituzioni e processi pienamente democratici (Mair, 2005).

Per indagare le motivazioni alla base di questa scelta di configurazione della cooperazione europea, occorre allargare rapidamente – e brevemente – il nostro sguardo ad un tema cardine per le democrazie contemporanee e nella riflessione politologica: la crisi delle democrazie rappresentative.

A questo proposito, torna utile l'analisi del libro di Mair 'Governare il

²² Dopo quarantatré anni di permanenza nel progetto di integrazione europea e a seguito del referendum consultivo sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea, il governo britannico ha presentato la notifica per l'attivazione dell'art. 50 (TUE) che ha dato il via ad una serie di negoziazioni ancora non concluse – le quali potrebbero fallire culminando nel cosiddetto 'no deal': l'uscita del Regno Unito senza accordo tra le parti.

vuoto. La fine della democrazia dei partiti' in cui viene passata in rassegna la condizione delle democrazie contemporanee, fornendo spunti di riflessione utili anche per ciò che concerne la questione europea.

Al centro della riflessione c'è la crisi funzionale degli attori principali dei sistemi politici europei: i partiti. Questi, espressione storica di una società (più) ordinata e ideologicamente divisa, stanno attraversando una fase di difficoltà strutturale, provocata dalla loro difficoltà nell'interpretare le preferenze di società sempre più frammentata, perdendo la capacità di aggregare e rappresentare i nuovi interessi e le nuove domande sociali. Non riuscendo più ad adempiere a tali funzioni, il partito viene meno al suo compito fondamentale: mediare tra cittadini e istituzioni, tendendo a rinchiudersi sempre più nella sfera istituzionalizzata – ossia allontanandosi dal versante degli input – e diventando dunque “il rappresentante del governo nella società, piuttosto che la voce della società nello stato” (Andeweg, 2000, p. 140)²³. L'unico spazio di manovra concesso ai partiti ha come obiettivo l'orizzonte di governo, e infatti non è raro assistere alla costituzione di alleanze che comprendono anche partiti ideologicamente abbastanza lontani. Se accettiamo questa lettura, è evidente come tale meccanismo sia “alla base della crescente sfiducia dei cittadini verso la politica e del loro allontanamento dalla sfera pubblica” (Salvati, 2018, p. 164).

Tale situazione, come scrive Mair, è stata esacerbata dal ruolo dell'UE e dalla sua struttura depoliticizzata: sempre più competenze prima di pertinenza dello stato nazionale si sono mosse verso Bruxelles, venendo sottratte al circuito di accountability e controllo propri dei sistemi politici (Salvati 2018). Tale mancanza non è stata compensata al livello sovranazionale con la politicizzazione dell'arena europea e la riduzione

²³ La citazione in questione viene proposta da Salvati (Salvati, E., 2018. La crisi dei partiti e la de-politicizzazione dello spazio politico. Quali rischi per la democrazia rappresentativa? Quaderni di Scienza politica, aprile, pp. 147-177) che riprende Mair.

del deficit democratico; anzi, la lontananza tra cittadini e élites politiche è stata istituzionalizzata al livello comunitario perché permette ai governi degli Stati Membri di farsi promotori di *policies* – anche elettoralmente penalizzanti – di cui non è chiara la responsabilità. Inoltre, le élites europee hanno ritenuto strategico mettere l’UE a riparo dalla competizione politica aperta, dato che questa avrebbe potuto nuocere all’esistenza stessa di una polity particolare come quella europea.

Questo gap genera diffidenza nei confronti dell’establishment che persegue politiche orientate tutte sul versante dei risultati (output): quando i cittadini perdono fiducia nelle élites, anche i loro progetti vengono delegittimati (Mair, 2005), e a ciò non è estranea nemmeno l’Unione Europea, spesso utilizzata come capro espiatorio da parte di alcuni stati membri. È comprensibile, dunque, perché il più importante processo di politicizzazione concernente l’UE abbia assunto i caratteri di una “contrapposizione forte tra posizioni pro/anti integrazione” (Salvati, 2018, p. 172), lasciando ancora scoperte le materie di competenza sovranazionale. Ecco il collegamento tra deficit democratico e processo di depoliticizzazione.

2.1.1 Lo scontento popolare

Quando il progetto europeo si è evoluto, assumendo caratteri parzialmente nuovi nel periodo degli anni ’90, la previsione delle élites era quella di poter continuare a beneficiare del consenso diffuso dei cittadini europei, sempre più abituati – anche nei sistemi domestici – al ruolo rilevante delle istituzioni non maggioritarie. Come puntualizzano Bellamy e Kröger, “*the existence of reasonable disagreement across nearly all policy areas creates the ‘circumstances’ for democratic politics*” (Bellamy & Kröger,

2012, p. 441)²⁴. Il problema sorge quando questo spazio viene a mancare, aumentando così il rischio di un disaccordo sostanziale, sproporzionato e polarizzato – in questo caso – su posizioni *tout court* favorevoli o contrarie ad un sistema politico come quello dell’Unione Europea. Dunque, contrariamente a quanto atteso, questa marginalizzazione dal processo di policy-making²⁵, non ha fatto altro che generare un senso di sfiducia e scontento popolare che, convogliato attraverso i canali disponibili – referendum, elezioni nazionali e elezioni europee – ha portato alla ribalta quei partiti “definiti [...] genericamente come partiti populistici” (Salvati, 2018, p. 56), collocati sia a destra che a sinistra dello spazio politico²⁶ e che trovano parte della loro forza nella concettualizzazione dell’Unione come progetto delle élites da combattere, un nemico della sovranità nazionale. È grazie alla disponibilità di questi nuovi attori politici a volgere lo sguardo sul versante degli input, integrando e modellando le preferenze dei cittadini esclusi e focalizzando il discorso su elementi chiave quali “*the idea that the EU is a threat to national identity (and) is unfit as a democratic system and thus it should be rejected as it negatively affects member States’ democratic quality*” (Salvati & Vercesi, 2019, p. 306), che la politicizzazione della questione europea – implicante una scissione lungo l’asse pro/anti-UE – è stata effettivamente possibile, assumendo un’importanza fondamentale nel dibattito pubblico degli ultimi anni. In particolare, ciò che ha richiamato l’attenzione dei cittadini è stato il duro colpo subito dal sistema europeo, a partire dal 2009, con la grave ‘crisi del debito sovrano europeo²⁷’ – scatenata dalla ‘grande

²⁴ In questo passaggio gli autori rinviano a Waldron, J. (1999) *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press. pp. 107–13 e a Weale, A. (2007) *Democracy*, 2nd edn., Houndmills, Palgrave. pp. 12 – 18.

²⁵ Salvati precisa – rimandando a Mair – che qui si fa riferimento alla maggior parte dei cittadini europei i cui interessi non sono stabilmente organizzati e il cui accesso ai procedimenti decisionali europei è dunque fortemente disincentivato. (Salvati, 2018)

²⁶ È doveroso aggiungere che, nonostante lo spettro politico destra-sinistra sia considerato quello tradizionale, esistono modelli più complessi che possono rappresentare le varie posizioni politiche.

²⁷ Questa congiuntura si è sviluppata

recessione²⁸ – la cui gestione, a livello sovranazionale, ha scosso la struttura dell’Unione.

L’obiettivo dei prossimi paragrafi è quello di chiarire il ruolo delle istituzioni europee – e nazionali – durante la crisi dell’Eurozona e di analizzarne gli effetti sulla crescita dei partiti euroscettici, esaminando i dati delle elezioni del Parlamento Europeo dal 1999 al 2019.

2.2 La crisi dell’Eurozona

La pervasività dell’Unione Europea nelle competenze degli stati membri è diventata palese agli occhi di tutti – cittadini e istituzioni nazionali – con l’inizio del decennio segnato dalla crisi della zona euro. Durante questo periodo, infatti, le istituzioni europee hanno avuto spazio di manovra per mettere in atto una serie di provvedimenti volti a ridurre l’impatto della crisi sulle economie europee, alimentando in misura esponenziale l’attenzione che, a partire dal trattato di Maastricht, è stata rivolta alle scelte di policy dell’Unione Europea. All’interno degli stati membri, specialmente in quelli più severamente colpiti dalle conseguenze della crisi, lo spazio politico è stato man mano occupato da partiti che hanno severamente criticato le scelte dell’UE, mobilitando nel corso degli anni consenso attorno alla critica radicale dell’UE. Questo *successo* nella politicizzazione degli affari europei è stato dovuto all’azione dei partiti che, nelle parole di Kröger and Bellamy, “*have been able to exploit the crisis to promote their Eurosceptical views*” (Kröger & Bellamy, 2016, p. 144)²⁹, alla centralità dei temi discussi per gli stati membri coinvolti e all’opera dei media, che hanno focalizzato l’attenzione sulle politiche

in alcuni membri della zona euro, ossia Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna.

²⁸ Con questo termine ci si riferisce alla recessione globale originata negli Stati Uniti nel 2007 ad opera della crisi – nata nel mercato immobiliare – economica e finanziaria.

²⁹ I due autori riformulano un pensiero di Green-Pedersen e Mattila and Raunio tratto da Green-Pedersen, C. (2012) A giant fast asleep? Party incentives and the politicisation of European integration. *Political Studies* 60(1): 115–130 e Mattila, M. and Raunio, T. (2012) Drifting further apart: National parties and their electorates on the EU dimension. *West European Politics* 35(3): 589–606.

adottate dall'Unione e sulle sue scelte in relazione ai temi maggiormente salienti nel dibattito pubblico (conti pubblici, austerità, crescita economica, immigrazione, ecc.) .

2.2.1 Il ruolo delle istituzioni europee nella crisi

La fase acuta della crisi ha coinvolto i paesi dell'Eurozona a partire dal 2009 stimolando una serie di risposte da parte delle istituzioni sovranazionali e dei governi europei, articolate nell'introduzione di svariati strumenti di riforma della governance. Tra questi, alcuni sono stati indirizzati a tutta l'Unione Europea – es. il Six-Pack³¹ –, altri solamente all'Eurozona – come l'istituzione dell'Unione bancaria³² –, altri ancora sono stati adottati fuori dallo spazio istituzionale sovranazionale – ad esempio il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria noto come Fiscal Compact³³.

Ciò che distingue queste novità di governance è che tali modelli si caratterizzano per essere il prodotto di una cooperazione tra stati di tipo intergovernativo. Gli attori principali della crisi sono stati: il Consiglio Europeo, riunito parzialmente anche negli Euro summits dei capi di stato e di governo dei membri aderenti alla zona euro e trasformato in “*an actor which also deals with concrete measure intended to combat the crisis*” (Kratochvíl & Sychra, 2019, p. 175); il Consiglio dell'Unione Europea, nella sua configurazione Ecofin (economia e finanza), forse la più importante tra le altre composizioni, e l'Eurogruppo, nuova ma influente formazione che riunisce ufficialmente i ministri delle finanze dei membri dell'Eurozona.

³¹ È denominata Six-Pack l'adozione di cinque regolamenti e una direttiva europei volti a controllare gli squilibri macroeconomici degli stati membri (Fonte: eur-lex.europa.eu – ultimo accesso 22/09/2019).

³² L'unione Bancaria venne istituita tramite due strumenti (il Meccanismo di vigilanza unico e il Meccanismo di risoluzione unico) per aumentare l'integrazione del sistema finanziario dell'Eurozona (Fonte: europarl.europa.eu – ultimo accesso 22/09/2019).

³³ Si tratta di un accordo intergovernativo che mira a disciplinare i bilanci dei governi europei (Fonte: eur-lex.europa.eu – ultimo accesso 22/09/2019).

Il Consiglio ha quindi investito la Commissione Europea di nuove funzioni, rafforzando il suo ruolo di guardiano dei conti pubblici degli stati membri e di vigilante ufficiale della situazione economica degli Stati in rapporto ai nuovi impegni assunti.

Come esempio del nuovo ruolo della governance comunitaria, possiamo citare il fatto che le istituzioni europee hanno svolto un ruolo centrale insieme alla Banca Centrale Europea, nella crisi italiana del debito sovrano, condizionandone implicitamente³⁴ – e non formalmente come nel caso della Grecia – la gestione, che ha portato alla sostituzione del governo Berlusconi con il governo Monti, fautore delle riforme del sistema pensionistico e del mercato del lavoro (Sacchi, 2015). Concordando con quanto sostenuto da Kratochvíl e Sychra è lecito affermare che la sempre più pervasiva funzione svolta dalla nuova governance europea – scarsamente *accountable* verso i cittadini – nel processo decisionale, abbia aumentato significativamente il deficit democratico dell'Unione. Tuttavia, per svolgere un'analisi completa, questo non è l'unico aspetto da tenere in considerazione.

In primo luogo è necessario evidenziare che il Parlamento Europeo – unico organo eletto dai cittadini europei –, nonostante abbia contribuito all'adozione del Six-Pack e del Two-Pack³⁵ tramite il procedimento di codecisione, “è risultato forse l'assente più rilevante” (Salvati, 2016, p. 74) nella gestione della crisi: ad esempio l'adozione del Fiscal Compact è avvenuta infatti fuori dall'area di competenza del PE e in generale dal tetto istituzionale europeo.

Secondariamente, la politicizzazione delle questioni europee nelle arene nazionali – amplificata dalla crisi economica – sembrava poter aprire un

³⁴ Sacchi, per differenziarla dalla condizionalità esplicita attraverso l'adozione di convenzioni, definisce la condizionalità implicita come “conditionality based on an implicit understanding of the stakes and sanctions involved, underlain by some measure of power asymmetry” (Sacchi, 2015, p. 77).

³⁵ Ossia il semestre europeo e con l'ulteriore ciclo di monitoraggio della zona euro (Kratochvíl & Sychra, 2019)

nuovo spazio per i parlamenti nazionali in diversi processi decisionali europei; questi, in parte consapevoli di un ruolo attribuitogli dal Trattato di Lisbona³⁶, hanno infatti approvato sia il Meccanismo europeo di stabilità³⁷ sia il Patto di bilancio europeo. In realtà, sebbene abbiano “*formally retained their formal decision-making powers regarding the national budgets*” (Kratochvíl & Sychra, 2019, p. 175), la Commissione Europea ha ottenuto la facoltà di arrivare a bloccare qualsiasi loro disposizione al riguardo.

Anche se gli esiti a cui giungono Kratochvíl e Sychra rilevano una ambiguità – concludendo che non è possibile sostenere il collegamento diretto tra la crisi dell’Eurozona e un aumento radicale del deficit democratico europeo –, sono proprio i due ricercatori ad affermare che, se una continua crescita del sostegno ai partiti euroscettici dovesse continuare, un esito plausibile potrebbe prefigurare la disintegrazione dell’Unione.

2.2.2 L’euroscetticismo nel PE

L’opzione del *constraining dissensus* degli anni ’90, ha alimentato il processo di mobilitazione politica sui temi europei, portando all’ingresso di nuovi attori politici critici nell’arena Europea: i partiti euroscettici, i quali si sono imposti con prepotenza nel panorama politico degli ultimi anni. Con partiti euroscettici ci riferiamo a tutti quegli attori che valutano negativamente il ruolo e la funzione dell’UE e vi oppongono un rifiuto sistemico (Salvati & Vercesi, 2019), utilizzando l’opposizione all’UE come uno strumento di mobilitazione elettorale nei sistemi politici nazionali.

³⁶ Le nuove funzioni dei parlamenti nazionali nell’ordinamento europeo verranno illustrate nell’ultimo paragrafo di questo capitolo.

³⁷ Detto anche Fondo salva-Stati, il Meccanismo europeo di stabilità fu istituito nel luglio del 2011 con una capacità di prestito di 500 miliardi di euro (Sacchi, 2015).

Di conseguenza, le ragioni alla base delle preferenze dei cittadini verso queste formazioni euroscettiche sono state indagate in relazione ai referendum nazionali, le elezioni domestiche e le elezioni del Parlamento europeo. In particolare, van Spanje e de Vreese hanno dimostrato che, tra gli atteggiamenti dei cittadini che hanno influenzato il voto espresso nelle elezioni europee del 2009, oltre alle dimensioni concernenti “*(the) bad evaluations of the EU’s utility, negative affection towards the EU, opposition to further EU integration and lack of an EU identity*” (van Spanje & de Vreese, 2011, p. 423), la percezione della scarsa democraticità del sistema politico europeo si è dimostrata una variabile importante per spiegare il successo dei partiti euroscettici e le inclinazioni euroscettiche degli elettori, collegando l’insoddisfazione per la qualità della democrazia sovranazionale alla ricerca di una risposta politica a tale insoddisfazione.

Nonostante il dibattito e la mobilitazione politico-elettorale si siano configurati, in primo luogo, nelle arene politiche domestiche – creando situazioni diverse in base al contesto nazionale di riferimento –, “*we tend to find opposition regarding the institutionalization of Europe being voiced within the European channel*” (Mair, 2005, p. 9)³⁸, ossia all’interno del Parlamento europeo. Per l’economia di questa tesi, appare dunque più interessante ricostruire un quadro del successo dei partiti euroscettici nelle elezioni europee, partendo dal 1999 fino a quelle più recenti del 2019.

Le motivazioni alla base della scelta del periodo di analisi sono essenzialmente due: nel 1999 ci sono le prime elezioni europee svolte in Austria, Finlandia e Svezia dopo il loro ingresso nell’Ue; dal 1999 tutti i paesi votano con un sistema elettorale di tipo proporzionale.

³⁸ Mair sostiene l’esistenza di due dimensioni di competizione europea: la dimensione dell’Europeizzazione, concernente la forma e la portata dell’Unione, e la dimensione funzionale, riguardante il dibattito sulle policies delle aree già di competenza europea. Secondo l’autore, l’opposizione dei cittadini nelle due dimensioni di competizione è incanalata attraverso i due tramiti di rappresentanza – i parlamenti nazionali e il PE – in maniera errata, senza tenere in considerazione le diverse competenze nazionali e europee.

È doveroso evidenziare che i dati qui riportati non riguardano i paesi dell'est entrati dopo il maxi-allargamento del 2004, in quanto “*it has been stressed that Central-Eastern countries are likely to constitute a separate group in terms of anti-EU attitudes and explanations*” (Salvati & Vercesi, 2019, p. 321) e dunque è ragionevole lasciare ad altri il compito di svolgere un'indagine, anche in ottica comparativa, sicuramente più completa. La lista dei partiti presi in considerazione si rifà al lavoro di Salvati e Vercesi³⁹ sui risultati delle elezioni del 2014; qui, i due autori usano come criterio di selezione l'opposizione dei partiti alla dimensione dell'integrazione europea, individuando i partiti politici *più euroscettici* del contesto elettorale, sulla base dei dati classificatori forniti dall'Euromanifesto Project, creando così una scala dell'euroscetticismo (Salvati & Vercesi, 2019). Questa scelta limita in parte l'orizzonte dei dati disponibili in quanto alcuni di questi partiti (Vlaams Belang, Anexartitoi Ellines, Movimento 5 Stelle, Partij voor de Dieren, Partij voor de Vrijheid, Junilistan), attivi nel 2014, sono stati fondati dopo l'anno iniziale di riferimento, ossia il 1999. Alla luce dell'importanza mediatica e politica acquisita durante le ultime tornate elettorali, sembra doveroso aggiungere alla lista anche l'Alternative für Deutschland in Germania e il Brexit Party nel Regno Unito – quest'ultimo particolarmente rilevante per essere stato fondato poco prima delle elezioni del 2019, aver sottratto parte dei consensi allo UKIP e essere guidato proprio da Nigel Farage, ex leader del Partito per l'indipendenza del Regno Unito.

Infine, per certi partiti, alcuni dati sono risultati irreperibili e dunque sono assenti nelle tabelle qui esposte. I termini di riferimento per la performance elettorale di questi partiti sono la percentuale dei voti ottenuti e il numero di seggi assicurati nel Parlamento Europeo.

³⁹ (Salvati & Vercesi, 2019, p. 323, tabella 1)

Performance elettorale dei Partiti euroscettici nelle elezioni europee dal 1999 al 2019:

Tabella 1
Percentuali di voti ottenuti

Stato	Partito	1999	2004	2009	2014	2019
Austria	Freiheitliche Partei Österreichs	23,40%	6,30%	12,70%	19,70%	17,20%
Belgio	Vlaams Belang	-	-	9,80%	4,10%	-
Danimarca	Dansk Folkeparti	5,80%	6,80%	15,30%	26,60%	10,76%
Danimarca	Folkebevægelsen Mod EU	7,30%	5,20%	7,20%	8,10%	3,70%
Finlandia	Perussuomalaiset	0,80%	0,90%	9,70%	12,9%	13,80%
Francia	Front National	5,70%	9,80%	6,30%	24,90%	23,10%
Germania	Nationaldemokratische Partei Deutschlands	-	-	-	1,00%	-
Germania	Alternative für Deutschland	-	-	-	7,04%	10,97%
Grecia	Anexartitoi Ellines	-	-	-	3,46%	0,80%
Grecia	Kommounistiko Komma Ellados	8,67%	9,48%	8,35%	6,11%	5,35%
Grecia	Laikos Orthodoxos Synagermos	-	4,10%	7,10%	2,70%	1,20%
Grecia	Laikos Syndesmos – Chrysi Avgi (gd)	-	-	0,50%	9,39%	4,88%
Italia	Lega Nord	4,49%	4,96%	10,20%	6,15%	34,33%
Italia	Movimento 5 Stelle	-	-	-	21,15%	17,07%
Paesi Bassi	Partij voor de Dieren	-	3,22%	3,46%	4,21%	4,02%
Paesi Bassi	Partij voor de Vrijheid	-	-	16,97%	3,32%	3,53%
Paesi Bassi	Socialistische Partij	5,00%	6,97%	7,10%	9,60%	3,37%
Regno Unito	British National Party	1,10%	4,90%	6,30%	1,09%	-
Regno Unito	United Kingdom Independence Party	6,50%	16,01%	16,09%	26,77%	3,21%

Regno Unito	Brexit Party	-	-	-	-	30,52%
Svezia	Junilistan	-	14%	-	0,31%	-
Svezia	Sverigedemokraterna	0,30%	1,10%	3,30%	9,67%	15,34%

Fonte: elaborazione originale sulla base dei dati disponibili su risultati-elezioni.eu e it.wikipedia.org.⁴⁰

Tabella 2
Numero di seggi ottenuti

Stato	Partito	1999	2004	2009	2014	2019
Austria	Freiheitliche Partei Österreichs	5	1	2	4	3
Belgio	Vlaams Belang	-	-	2	1	3
Danimarca	Dansk Folkeparti	1	1	2	4	1
Danimarca	Folkebevægelsen Mod EU	1	1	1	1	0
Finlandia	Perussuomalaiset	0	0	1	2	2
Francia	Front National	5	7	3	24	23
Germania	Nationaldemokratische Partei Deutschlands	0	0	-	1	0
Germania	Alternative für Deutschland	-	-	-	7	11
Grecia	Anexartitoi Ellines	-	-	-	1	0
Grecia	Kommounistiko Komma Ellados	3	3	2	2	2
Grecia	Laikos Orthodoxos Synagermos	-	1	2	0	0
Grecia	Laikos Syndesmos – Chrysi Avgi (gd)	-	-	0	3	2
Italia	Lega Nord	4	4	9	5	28
Italia	Movimento 5 Stelle	-	-	-	17	14
Paesi Bassi	Partij voor de Dieren	-	0	0	1	1
Paesi Bassi	Partij voor de Vrijheid	-	-	4	4	0

⁴⁰ Ultimo accesso: 30/09/2019

	Socialistische Partij					
Paesi Bassi		1	2	2	2	0
	British National Party					
Regno Unito		0	0	2	0	-
Regno Unito	United Kingdom Independence Party	3	12	13	24	0
	Brexit Party					
Regno Unito		-	-	-	-	29
Svezia	Junilistan	-	3	0	0	-
Svezia	Sverigedemokraterna	0	0	0	2	3

Fonte: elaborazione originale sulla base dei dati disponibili su risultati-elezioni.eu e it.wikipedia.org.⁴¹

Confrontando le oscillazioni dei dati dei partiti presi singolarmente nel tempo, si osservano trend differenti: se alcuni partiti, come il FPÖ austriaco, il KKE greco e il SP dei Paesi Bassi, nonostante alcune variazioni, hanno mantenuto un livello più o meno stabile, ottenendo sempre dei seggi in Parlamento, altri, ad esempio il VB belga, il PS finlandese e il SD svedese, hanno visto un limitato ma graduale aumento di preferenze, raccogliendo percentuali sempre più consistenti.

In certe situazioni è possibile osservare anche una diminuzione del sostegno elettorale: è il caso del PvdV che nelle ultime tornate ha perso circa il 10%, del Folkebevægelsen mod EU che nel 2019 ha lasciato l'unico seggio da sempre ottenuto e del LAOS greco che tra il 2009 e il 2019 ha perso quasi il 6% di preferenze. I partiti che hanno avuto un exploit dopo la crisi economica sono invece il FN francese con il 24,9% nel 2014, il Movimento 5 Stelle che ha raccolto il 21,15% alla sua prima prova elettorale europea e lo UKIP, che nel 2009 e nel 2014 ha ottenuto

⁴¹ Ultimo accesso: 30/09/2019

rispettivamente il 16,09% e il 26,77%, mentre la Lega Nord e il Brexit Party hanno manifestato tutta la loro forza nelle elezioni dello scorso maggio, raccogliendo le percentuali più alte di sempre: rispettivamente il 34,33% e il 30,52%.

Nonostante la ripartizione dei seggi per Stato segua il sistema *proporzionale digressivo* rispetto alla popolazione degli stati membri e dunque è evidente che alcuni partiti, come quelli italiani, possano ottenere un numero relativamente più elevato di posti in parlamento, è interessante notare come sia variato il numero di seggi totali nel tempo. Nel 1999 i partiti euroscettici si assicuravano 23 posti su 626; nel 2004 i seggi ottenuti erano 35 su 732; nel 2009 la somma aumentava a 45, su un totale di 736; nel 2014, con il tetto massimo attestatosi a 751, questi partiti raggiungevano 105 seggi, arrivando a conquistare nel 2019 la porzione più ampia mai raggiunta in Parlamento pari a 122 seggi.

La presenza nel PE delle forze euroscettiche è dunque notevolmente cresciuta nel corso degli anni, con un picco deciso dopo l'esplosione della crisi economica. Sebbene dalle elezioni del 2014 a quelle del 2019 molti partiti – tranne i casi della Lega Nord in Italia, dell'Alternative für Deutschland in Germania e del nuovo Brexit Party nel Regno Unito – abbiano sperimentato una piccola riduzione del consenso elettorale, ciò non si è tradotto automaticamente in una diminuzione del numero complessivo dei seggi controllati dai partiti euroscettici, che è invece aumentato di 17 unità. Ciò che aveva preso vita come un movimento di piccole dimensioni – spesso considerato come una sorta di espressione folkloristica della politica –, si è via via configurato come una forza di primo piano nell'arena politica europea, rispecchiando le preferenze di quell'ampia porzione di cittadinanza profondamente insoddisfatta e pessimista nei confronti di tutto il sistema politico europeo, del suo funzionamento e della sua democraticità. Da questo punto di vista possiamo osservare come la risposta al deficit democratico e alla

depoliticizzazione dello spazio europeo, abbia prodotto una conseguenza politica di dimensioni rilevanti.

2.3 Due risposte al problema

Le condizioni in cui verte la qualità della democrazia nell'Unione Europea, non sembrano presagire un futuro senza problemi per la struttura comunitaria, anche alla luce degli exploit euroscettici. Il peso del deficit democratico, aggravato dalla gestione sovranazionale della crisi dell'Eurozona, ha contribuito a minare la legittimità dell'UE agli occhi dei cittadini europei, fornendo una rilevante arma politica ai partiti euroscettici. Nonostante le recenti sfide abbiano esacerbato questa situazione, parte della letteratura è riuscita a cogliere alcuni segnali di cambiamento, i quali – se adeguatamente stimolati e sviluppati – potrebbero condurre ad una risoluzione della questione. Il *turning point* è individuato nel rafforzamento e nella centralità dei luoghi della rappresentanza popolare, gli unici capaci di restituire ai cittadini la loro funzione di input nel sistema politico dell'Unione. Se una di queste posizioni invoca la centralità dei parlamenti nazionali degli stati membri, l'altra volge lo sguardo ai compiti del Parlamento Europeo.

2.3.1 Il ruolo dei parlamenti nazionali

La tesi che focalizza lo sguardo sui parlamenti nazionali per diminuire o annullare il deficit democratico europeo, deve la sua concettualizzazione al lavoro di Bellamy e Kröger, i quali considerano che il problema più importante per il funzionamento dell'Unione è il cosiddetto “*democratic disconnect between the domestic democratic institutions of the member states and the EU*” (Bellamy & Kröger, 2016, p. 125). Di conseguenza, l'obiettivo è quello di rendere il processo di policy-making rispondente e responsabile di fronte ai cittadini degli stati membri tramite l'operato dei parlamenti nazionali, i quali garantirebbero una partecipazione più attiva

dei popoli europei nelle procedure decisionali concernenti le *issues* europee.

I due autori propongono un approccio denominato *intergovernativismo repubblicano* perché vedrebbe i parlamenti nazionali come gli attori ideali per legittimare indirettamente il policy-making europeo, vigilando sull'operato dei propri governi, nel rispetto delle volontà dei cittadini. Questa visione è basata sul cosiddetto carattere *demoi-cratice* dell'UE, ossia sull'idea che l'Unione Europea esista per perseguire gli interessi comuni di un insieme di popoli diversi – dunque meglio convogliati attraverso canali nazionali – e non di un demos Europeo unificato e omogeneo, la cui stessa esistenza è fonte di opinioni divergenti. La riflessione si fonda sulla necessità di politicizzare, nell'ambito domestico, le problematiche europee, incoraggiando la creazione di un dibattito concernente le caratteristiche di politiche alternative e non la legittimità dell'intera struttura sovranazionale – cioè quello che è successo negli ultimi anni grazie all'operato dei partiti euroscettici. Risulta indispensabile, a questo fine, un ruolo positivo dei partiti tradizionali, gli unici in grado di vigilare e gestire – trasferendo le discussioni nelle arene nazionali –, e normalizzare – dialogando sulla base degli orientamenti ideologici diversi –, il processo decisionale europeo.

Bellamy e Kröger si spingono oltre la semplice teorizzazione di una possibilità futura e riconoscono l'esistenza di alcuni segnali promettenti, dimostrando che l'architettura per istituzionalizzare questi comportamenti risulta già creata, soprattutto grazie al trattato di Lisbona. Difatti, l'ultima riforma dei trattati comunitari non ha solo riconosciuto per la prima volta i parlamenti nazionali come parte attiva nel processo decisionale dell'UE⁴³, ma ha anche istituzionalizzato una serie di nuovi poteri per

⁴³ Articolo 10 (2) TEU: “[...] Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”.

questi ultimi: una procedura di controllo dei progetti/processi legislativi (Early Warning Mechanism) “*which permits NPs to police subsidiarity⁴⁴ and proportionality⁴⁵*” (Kröger & Bellamy, 2016, p. 141) che mette i parlamenti in comunicazione diretta con la Commissione; la possibilità di valutare misure concernenti le aree di libertà, sicurezza e giustizia⁴⁶ e di bloccare eventuali modifiche dei trattati con procedure di revisione semplificata; la prerogativa di avere informazioni su documenti, bozze legislative e nuove domande di adesione all’Unione Europea⁴⁷. Nonostante ciò, la politicizzazione è avvenuta solo grazie ai partiti euroscettici su posizioni estreme e antisistema (Salvati & Vercesi, 2019), mentre i partiti tradizionali non hanno potuto – o voluto – normalizzare le discussioni quotidiane sulle politiche europee.

Per superare questo ostacolo e fornire incentivi ai partiti, i due autori propongono la creazione di una ‘*Parliamentary Legislative Initiative*’ che possa stimolare una riconnessione tra gli organi rappresentativi domestici e l’UE.

2.3.2 Il ruolo del parlamento europeo

L’altro filone della letteratura rivolge lo sguardo al Parlamento Europeo come spazio politico in grado di creare le condizioni per una possibile risoluzione del deficit democratico dell’Unione.

Hix, nel suo libro ‘*What’s wrong with the European Union and how to fix it*’, sostiene infatti la necessità di una competizione politica a livello

⁴⁴ Articolo 5 (3) TEU: “In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.”

⁴⁵ Articolo 5 (3) TEU: “In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.”

⁴⁶ Titolo V TFUE.

⁴⁷ Articolo 49 TUE: “Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all’articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell’Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda.”

europeo, atta a fornire stabilità per la struttura sovranazionale e a generare fiducia da parte dei cittadini per il progetto integrazionale. Secondo l'autore, l'UE è pronta a compiere un passo del genere in quanto ci sono già prove di ciò che definisce come *limited democratic politics*, ossia di un dibattito europeo normalizzato e quindi orientato secondo contrapposizioni ideologiche indipendenti dalle divisioni nazionali. Questo accade quando il PE agisce nel rispetto della procedura di codecisione – insieme al Consiglio dell'Unione Europea – e soprattutto quando il Consiglio Europeo propone il presidente della Commissione Europea, decidendo a maggioranza qualificata (dunque c'è uno spazio per creare delle coalizioni), il quale deve successivamente ottenere l'investitura dall'assemblea parlamentare sovranazionale a maggioranza assoluta. Secondo il procedimento illustrato dall'Articolo 17 (7) TUE, il presidente designato e i membri della Commissione – il cui elenco è adottato dal Consiglio Europeo – saranno poi sottoposti ad un voto di approvazione del PE, per essere finalmente nominati dal Consiglio Europeo.

Per ciò che concerne il potere legislativo, le capacità effettive del parlamento sono *ancora* evidentemente limitate e questo si evince – per esempio – dal ruolo assai marginale che ha avuto durante la crisi dell'Eurozona; in relazione alla funzione esercitata nella procedura di nomina della Commissione, è necessario chiarire la natura del voto di approvazione del Parlamento. Come enfatizza appunto Salvati, “il voto di fiducia sia dato da una maggioranza più o meno vasta dell'assemblea, che veda da una parte forze di centro destra e dall'altra forze di centrosinistra significa ben poco perché successivamente a questo voto non ci sarà nessuna espressione di sostegno costante da parte dell'aula nei confronti della Commissione” (Salvati, 2016, p. 67). Se è vero che le elezioni del 2014 hanno seguito in questo senso delle procedure più democratiche per la nomina di Juncker, leader del Partito Popolare Europeo eletto con il

sistema degli *Spitzenkandidaten*⁴⁸, è altrettanto evidente che ancora non esiste un meccanismo di accountability – nemmeno informale – per la Commissione di fronte alla maggioranza parlamentare. Inoltre, è doveroso aggiungere che il procedimento accettato nel 2014 è stato comunque abbandonato nel 2019, quando il Consiglio Europeo, dopo aver scartato la possibilità di nominare il leader del partito di maggioranza Weber (PPE), ha designato come presidente della Commissione Ursula von der Leyen, eletta dal Parlamento con una maggioranza di 383 voti (sui 374 necessari). Sebbene gli indicatori di cui parla Hix debbano essere valutati con attenzione, non si può ignorare la fondatezza delle sue argomentazioni per la necessità di regole e procedure democratiche.

Da questo quadro emerge l'esigenza reale di una maggiore competizione europea, e di un incentivo da parte dei governi a individuare il PE come l'organo verso cui la Commissione è responsabile: il legame tra i cittadini e l'Unione Europea potrebbe così essere sanato.

2.4 Conclusioni

La debolezza dell'arena politica europea, ha aumentato il gap tra i cittadini e le istituzioni sovranazionali; solo l'ingresso nel panorama politico di numerose forze partitiche scettiche rispetto l'intensione e l'estensione delle competenze gestite dalle istituzioni europee, ha provocato la politicizzazione delle politiche europee e dell'esistenza stessa dell'Unione. Lo scetticismo di parte delle opinioni pubbliche europee rispetto alla qualità e al funzionamento democratico dell'Unione, accresciuto dalla gestione europea della crisi dell'Eurozona, ha permesso l'affermazione dei partiti euroscettici, i quali hanno utilizzato anche il tema della mancanza di una piena democraticità dell'UE per polarizzare il dibattito su posizioni estreme e anti integrazioniste. L'euroscetticismo

⁴⁸ Dal tedesco, il termine *Spitzenkandidaten* significa "i candidati-guida" e si riferisce ai leader dei partiti europei presentati come possibili Presidenti della Commissione Europea.

partitico-elettorale in risposta (anche, ma non solo) alla debolezza democratica dell'UE, trova una spia interessante nei dati dell'Eurobarometro⁴⁹. È possibile notare che, alla domanda concernente la soddisfazione degli intervistati rispetto la democrazia nell'Unione Europea, le risposte variano negli anni secondo un trend coerente: se nel periodo precedente la crisi la percentuale dei cittadini 'non molto soddisfatti' e 'non soddisfatti per nulla' si attestava intorno al 34%, gli anni cruciali per alcuni membri – e non – dell'Eurozona (dal 2011) hanno registrato un aumento di questa grandezza, fino a giungere ai picchi del 46% del 2013 e del 47% del 2016. La democraticità del sistema politico europeo è dunque una tematica che sta sempre più a cuore ad una fetta rilevante degli elettorati europei, i quali si identificano poco o nulla nelle istituzioni europee e non riconoscono la legittimità di decisioni importanti prese da un corpo burocratico isolato e scarsamente *accountable*. Ecco perché il tema del rafforzamento e della stabilizzazione del legame tra cittadini e istituzioni/processi decisionali europei, così come presentato in questa tesi, risulti essere ancora un tema cruciale per il futuro dell'UE e del processo di integrazione.

⁴⁹Fonte: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index> - ultimo accesso 1/10/2019.

Conclusione

Il presente elaborato ha cercato di presentare i punti salienti di una questione complessa e rilevante. Valutare la democraticità di una *polity* sui generis come l'Unione Europea applicando standard democratici sviluppati nei contesti nazionali potrebbe sembrare un esercizio improduttivo ma, l'importanza storica delle istituzioni rappresentative nei sistemi politici domestici e le crisi che di recente hanno intaccato la legittimità dell'organismo sovranazionale, spingono a individuare nella limitata presenza di una sfera politica democratica comune europea, un fattore esplicativo chiave.

Nonostante il contributo teorico consistente di chi sostiene l'infondatezza di una questione democratica per l'UE, queste pagine hanno cercato di motivare la validità del problema, dandone prova attraverso l'interpretazione delle conseguenze più rilevanti. Tra queste, la

politicizzazione del discorso pubblico ad opera dei partiti euroscettici è stata ed è ancora sicuramente la più significativa: tali forze politiche hanno saputo riempire il vuoto lasciato dai partiti tradizionali, sfruttando il sentimento di sfiducia popolare nei confronti delle istituzioni europee e delle élites nazionali. Sopra ogni cosa, sembra esserci il rischio di una sottovalutazione della minaccia sistemica rappresentata dalla opzione euroscettica. Tale atteggiamento trova la sua espressione nella reiterata marginalizzazione dei parlamenti nazionali, e soprattutto del Parlamento Europeo, in una costante svalutazione della debolezza del circuito rappresentativo europeo. La risposta a tale marginalizzazione – coerentemente ad un trend di lungo periodo, così come mostrato dai dati – è il rafforzamento dei partiti euroscettici, i quali hanno ulteriormente migliorato la loro performance elettorale durante le elezioni per il Parlamento Europeo.

Condividendo le parole di Crum scritte ben 15 anni fa, *“I would submit that a successful solution of the question of accountability of supranational executive power lies at the heart of any solution of the EU democratic deficit”* (Crum, 2005, p. 465); se non si troverà il coraggio di proporre dei cambiamenti importanti al riguardo, è plausibile ipotizzare che la percezione di un’Unione Europea in stato di crisi perenne possa culminare nell’aumento della sfiducia dei cittadini e nella conseguente crisi del sistema politico europeo.

Bibliografia

Andeweg, R. B., 2000. Political Recruitment and Party Government. In: J. Blondel & M. Cotta, eds. *The Nature of Party Government*. London: Palgrave Macmillan.

Bellamy, R. & Kröger, S., 2012. Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance. *Parliamentary Affairs*, pp. 437-457.

Bellamy, R. & Kröger, S., 2016. The politicization of European integration: National parliaments and the democratic disconnect. *Comparative European Politics* , p. 125–130.

Crum, B., 2005. Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?. *European Law Journal*, Luglio, p. 452–467.

Føllesdal, A. & Hix, S., 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, settembre, pp. 533-562.

Hix, S., 2008. *What's Wrong with the European Union & How to Fix It.* s.l.:s.n.

- Inglehart, R., 1970. Public Opinion and Regional Integration. *International Organization*, 24(4), pp. 764-95.
- Jensen, T., 2009. The Democratic Deficit of the European Union. *Living reviews in democracy*, marzo.
- Kröger, S. & Bellamy, R., 2016. Beyond a constraining dissensus: The role of national parliaments in domesticating and normalising the politicization of European integration. *Comparative European Politics*, gennaio, 14(2), pp. 131-153.
- Kratochvíl, P. & Sychra, Z., 2019. The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit. *Journal of European Integration*, 20 gennaio, pp. 169-185.
- Mair, P., 2005. *European Governance Papers (EUROGOV)*. [Online] Available at: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>.
- Majone, G., 1998. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, Marzo, 4(1), pp. 5-28.
- Moravcsik, A., 2004. Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*.
- Sacchi, S., 2015. Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis. *Comparative European Politics*, pp. 77-92.
- Salvati, E., 2016. Il deficit democratico e il ruolo del parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?. *Il Politico*, pp. 52-82.
- Salvati, E., 2018. La crisi dei partiti e la de-politicizzazione dello spazio politico. Quali rischi per la democrazia rappresentativa?. *Quaderni di Scienza politica*, aprile, pp. 147-177.
- Salvati, E. & Vercesi, M., 2019. Party euroscepticism and conditions for its success: conceptualization and explanation. *Quaderni di scienza politica*, pp. 301-330.

Schumpeter, J. A., 1954. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londra: Allen & Unwin.

van Spanje, J. & de Vreese, C., 2011. So what's wrong with the EU? Motivations underlying the Eurosceptic vote in the 2009 European elections. *European Union Politics*, pp. 405-429.

European Commission: www.ec.europa.eu

EUR-Lex: www.eur-lex.europa.eu

Istituto dell'Enciclopedia Italiana: www.treccani.it

Parlamento Europeo: www.europarl.europa.eu

Risultati delle elezioni europee: www.risultati-elezioni.eu

Wikipedia: it.wikipedia.org.

