



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
In Relazioni Internazionali Comparete

Tesi di Laurea

Unione Europea e Deficit Democratico
Le Radici Ordoliberali della Democrazia in
Europa

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Laura Cerasi

Correlatore

Ch. Prof. Giorgio Cesarale

Laureando

Matteo Boato

Matricola 859043

Anno accademico

2020/2021

INDICE

ABSTRACT	3
INTRODUZIONE	7
CAPITOLO PRIMO	
LA QUESTIONE DEL DEFICIT DEMOCRATICO.....	10
1.1 La dimensione istituzionale	12
1.1.1 La singolarità del sistema politico europeo	12
1.1.2 La responsabilità democratica delle istituzioni e dei funzionari europei.....	18
1.2 La dimensione costituzionale.....	23
1.2.1 Più diritto costituzionale e meno democrazia: un Superstato europeo?.....	23
1.2.2 I limiti dei Trattati europei e il potere degli Stati membri	28
1.3 La dimensione socio-culturale	32
1.3.1 L' assenza di politiche sociali e di un <i>demos</i> europeo	32
1.3.2 Il conflitto di interessi nazionali ed il concetto di <i>demos</i> transnazionale.....	37
CAPITOLO SECONDO	
IL RAPPORTO FRA DEMOCRAZIA E PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA.....	42
2.1 Democrazia: un concetto da cui partire.....	43
2.2 Nascita e primi sviluppi della Comunità Europea	48
2.2.1 Dalla Dichiarazione Schuman all'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo	48
2.2.2 Il compromesso fra democrazia e integrazione	55

2.3 La valorizzazione dell'integrazione: verso l'Unione politica	62
2.3.1 Dal fallimento dei piani Genscher-Colombo e Spinelli alla Moneta Unica.....	62
2.3.2 La politicizzazione della Comunità e la rinnovata rinuncia alla democrazia.....	69
2.4 Le difficoltà di consolidamento dell'Unione Europea	75
2.4.1 Dal Trattato di Nizza alla Brexit.....	75
2.4.2 L'approdo democratico tra sfide endogene ed esogene.....	85
 CAPITOLO TERZO	
 LA COSTRUZIONE ORDOLIBERALE DELL'UNIONE EUROPEA.....	
3.1 Ordoliberalismo: un'ideologia tecnocratica, autoritaria e antidemocratica	90
3.1.1 Nascita e sviluppo della tradizione friburghese	90
3.1.2 Il costituzionalismo giuridico-economico	94
3.1.3 La questione sociale e l'economia sociale di mercato	99
3.1.4 Il rapporto con la democrazia	105
3.2 Le ideologie politico-economiche che hanno guidato l'integrazione	109
3.2.1 Una costituzione economica per l'Europa.....	110
3.2.2 Lo sviluppo dell'Unione Economica e Monetaria.....	114
3.2.3 L'economia sociale di mercato competitiva e la crisi finanziaria.....	117
3.3 La crisi e la gestione del potere politico dell'Unione Europea	123
3.3.1 Sul concetto di governance.....	123
3.3.2 Lo sviluppo della governance europea	128
 CONCLUSIONE	 136
 BIBLIOGRAFIA	 138
 SITOGRAFIA.....	 146

ABSTRACT

Since the beginning of the European integration project, the debate on democracy in Europe has aroused strong interest by the academic environment.

The integration process has triggered a change in the management of political power across the continent and it has raised several questions and problems, which still do not find a common solution. Basically, this situation is due to the unique representation reserved for the European political system. In fact, it has evolved within a constitutional, institutional, and socio-cultural framework, which is different from the liberal democratic regimes of the European nation-states. Indeed, the European Union represents a unique case, rejecting the political conformation of international organization and nation-state. Furthermore, the recent decades of the integration process have characterized the EU as a political unit, compared to its initial economic connotation.

The objective set by this paper does not include the resolution of the debate and disputes on the European democratic deficit. Rather, at the basis of this study there is the analysis of the historical and ideological roots of the ongoing debate. In this regard, the research question is the following: what are the historical and ideological reasons which have contributed to produce the question of the European democratic deficit?

To answer the research question, one will argue how the adoption of specific government policies and practices, within the European integration process, has generated the question of the democratic deficit. In particular, the examination developed will highlight how the ordoliberal political philosophy, due to the affiliations it reserves to the democratic component, has been the main cause of the issue of the democratic deficit in Europe since the start of the European project.

The elaboration of this paper has required an intense phase of research of both sources and studies developed until this moment, examining already existing theories and concepts produced by the scientific literature on the subject. Specifically, the elaboration of the thesis has been achieved through the consultation of primary sources, such as Treaties, Declarations and Official Communications; and using secondary sources, through the scientific literature which has been advanced following the analysed events, such as monographs, contributions in volumes and articles in specific scientific journals. Therefore, the bibliographic and web sources research developed allowed to write the drafting of a general vision of the subject dealt with and to formulate an objective thought.

The research work is composed of three chapters and of a section reserved for conclusions. In the first chapter the point on the debate concerning the European democratic deficit will be presented, trying to expose impartially the different points of view highlighted so far by the literature on the subject. Specifically, the academic production will be divided by the nature of the problem examined. Therefore, three different levels of analysis will be taken into consideration: the institutional dimension, which is the presumed presence of defects and omissions in the design and functioning of the institutions of the European Union; the constitutional one, which is the legitimacy of the legal, constitutional bases and justifications for new forms of authority and the consequent impact on national legal systems; and the socio-cultural one, summarised in the insufficient presence of an institutional role in the social field of the EU and in the lack of a shared European political and ethnocultural identity, or of a recognized European political community. Finally, within each section both the arguments supporting the existence of a democratic deficit and those ones supporting the opposite thesis will be presented.

In the second part of the paper, the relationship between democracy and the process of European integration will be analysed. The second chapter will start from an instrumental definition of the concept of democracy, which will be used as a reference point for the next exam developed during the written. In particular, the emphasis will be placed on the ways in which citizens influence the democratic decision-making process regarding the management of political power of the European Union. Then, the following sections will be dedicated to the historical analysis of the main stages that have characterized the process of European integration, starting from the birth of the EEC, passing through the accomplishment of the political union, and ending to the recent existential crisis of the EU. Furthermore, each section will examine the evolution of the democratic component compared to the progress of the European project, starting from the initial compromise between integration and democracy aimed at the former until the establishment of a representative democracy at the supranational level.

The third and final chapter of the paper is dedicated to a careful historical and conceptual examination of the ordoliberal ideology. Specifically, the development and implementation, the founding principles, and the relationship with democracy of German neoliberalism will be analysed. An explanatory part of the political-economic ideologies

and the actors who guided the integration process up to the crisis phase will follow, with reference to the influence of the ordoliberal doctrine. The last part of the chapter will reclaim the crisis phase of the European Union, which arose after the outbreak of the economic-financial crisis of 2008, focusing the attention on the modalities concerning the management of political power, the so-called European governance.

The final section of the thesis will aim to report and comment the most important results which have emerged from the research work. In particular, the investigation treated within this paper has allowed to reach a twofold conclusion.

In the first place, it has been shown that the debate on the democratic deficit is an issue dating back to the start of the European integration process. Indeed, although the controversy over the EU's democratic legitimacy has emerged especially in recent decades, the causes which go back to the root of the issue are already found in the early stages of European construction. Basically, this was possible due to two reasons. Firstly, the will of the founding fathers to develop the European project in an elitist way, neglecting the democratic participation of citizens. Secondly, the decision of European political leaders to attribute a purely economic connotation to the EEC, which was not precisely conceived to be a democratic organization. Subsequently, in the flow of integration, the problem of the democratic deficit became more highlighted as the supra-state organization acquired legitimacy and expanded its competences, increasing them beyond the economic aspect. Actually, the development and enhancement of the methods adopted to proceed with integration have increasingly employed political discretion by the European political system, at the same time establishing a renewed sacrifice of representative democracy. Nonetheless, although the European Union has evolved into a representative democracy and it has made significant progress in the democratic field – for instance with the entry into force of the Lisbon Treaty - the question of the democratic deficit still remains open, outcome of the methods and policies that have contributed to the development of the European construction. The existential crisis of the EU, which arose after the outbreak of the economic-financial crisis of 2008, fully demonstrates the democratic question, characterized by a binding dissent by the citizens for the management of supranational political power and centred on economic rationality, technocratic, austere, and undemocratic practices.

In the second place, the investigation developed in the course of this work has demonstrated how ordoliberalism, understood as a political-economic philosophy, has been one of the main and most significant levers of post-World War II European construction. Actually, the paper has been demonstrated that German neoliberalism has been one of the ideologies which most contributed to shaping the European supranational organization in the main stages of development. This has been noted above all starting from the beginning of the integration process through the creation of the European Economic Community, then pursued with the development of the Economic and Monetary Union, the Lisbon Treaty and concluded with the series of measures implemented by the EU as a response to the challenge caused by the economic and financial crisis. Furthermore, the predominance of ordoliberal ideology to contribute to the development of integration has firmly outlined the democratic characteristics of what is now the European Union. In fact, it has been shown that the Freiburg school reproduces a political philosophy anchored to economic rationality, intrinsically austere, technocratic, and anti-democratic. These principles strongly reflect the characteristics of the methods and policies adopted in the management of European political power, namely governance, giving priority to economic issues over political and democratic ones - in particular the expression of the political and democratic power of European citizens. Therefore, ordoliberalism establishes an important key to fully understand the question of the European democratic deficit.

This study integrates the already existing scientific literature concerning the issue of the democratic deficit and the implementation of ordoliberal government practices within the process of European integration, helping to provide a further point of view on the subject dealt with.

However, it must be considered that this research has essentially focused on internal elements of the European integration process, except for the economic-financial crisis of 2008. Therefore, further economic, political, and socio-cultural factors developed outside the European context could provide different results.

Thus, a recommendation for future research could include a study focused on the effects of changes on the international stage, regarding the evolution of the democratic legitimacy of the European integration process.

INTRODUZIONE

Fin dall'avvio del progetto di integrazione europea, il dibattito sulla democrazia in Europa ha sollevato un forte interesse da parte dell'ambiente accademico.

Il processo di integrazione ha innescato un cambiamento nella gestione del potere politico di tutto il continente ed ha posto numerose domande e problematiche che ancora oggi non trovano una soluzione unanime. Sostanzialmente ciò è dovuto alla raffigurazione unica riservata al sistema politico europeo. Infatti, esso si è evoluto all'interno di un quadro costituzionale, istituzionale e socio-culturale differente rispetto ai regimi liberal democratici degli Stati-nazione europei. Di fatto, l'Unione Europea rappresenta un caso unico, rifiutando la configurazione politica nelle categorie di organizzazione internazionale e di Stato-nazione. Inoltre, il processo di integrazione degli ultimi decenni ha portato l'UE a caratterizzarsi sempre più come un'unità politica, rispetto alla sua iniziale connotazione economica. Tale sviluppo ha contribuito a generare un dibattito crescente ed incentrato sulla questione della legittimazione democratica e del deficit democratico.

L'interesse nell'approfondire il tema presentato risiede principalmente nel comprendere storicamente e ideologicamente a livello sovranazionale, uno dei fenomeni che oggi maggiormente caratterizza le democrazie contemporanee, ovvero il crescente distacco fra le istituzioni pubbliche e la partecipazione politica e democratica dei cittadini. L'obiettivo prefissato da questo elaborato non include la risoluzione delle controversie e del dibattito sul deficit democratico europeo. Piuttosto, alla base di questo studio vi è l'analisi delle radici storiche e ideologiche del dibattito in corso. Di fatto, si sosterrà come l'adozione di specifiche politiche e pratiche di governo all'interno del processo di integrazione europeo abbia generato la questione del deficit democratico. In particolare, l'esame svolto evidenzierà come la dottrina ordoliberal, per le particolari affiliazioni che riserva alla componente democratica, abbia costituito fin dall'avvio del progetto europeo una delle cause principali della questione del disavanzo democratico in Europa.

Per l'elaborazione di questo scritto è stata condotta un'intensa fase di ricerca delle fonti e degli studi condotti fino a questo momento, esaminando teorie e concetti già esistenti prodotti dalla letteratura scientifica in materia. Nello specifico, la predisposizione del lavoro di ricerca è stata realizzata tramite la consultazione di fonti primarie, come Trattati, Dichiarazioni e Comunicati ufficiali; e attraverso l'utilizzo di fonti secondarie,

avvalendosi della letteratura scientifica che si è costruita in seguito agli eventi analizzati, come ad esempio monografie, contributi in volumi e articoli in riviste scientifiche. Dunque, la ricerca bibliografica e sitografica svolta ha consentito di procedere alla stesura di una visione generale del tema trattato e di formulare un pensiero obiettivo.

L'elaborato si compone di tre capitoli e di una sezione riservata alle conclusioni. All'interno del primo capitolo verrà presentato il punto sul dibattito relativo il deficit democratico europeo, cercando di esporre in modo imparziale quali sono i diversi punti di vista finora evidenziati dalla letteratura in materia. Nello specifico, la produzione accademica verrà divisa per la natura del problema che si andrà ad esaminare. Tre differenti livelli di analisi verranno quindi presi in considerazione: la dimensione istituzionale, quella costituzionale e quella socio-culturale. Infine, all'interno di ciascuna sezione saranno presentati sia gli argomenti a supporto dell'esistenza di un deficit democratico, sia quelli che sostengono la tesi contraria.

Nella seconda parte dello scritto si analizzerà il rapporto fra democrazia e processo di integrazione europea. Il secondo capitolo partirà da una strumentale definizione del concetto di democrazia, che verrà utilizzata come punto di riferimento per l'esame svolto nel corso dell'elaborato. In particolare, si porrà l'accento sulle modalità con cui i cittadini influenzano il processo decisionale democratico in rapporto alla gestione del potere politico dell'Unione Europea. Le sezioni successive saranno poi dedicate all'analisi storica delle principali fasi che hanno caratterizzato il processo di integrazione europea, partendo dalla nascita della CEE e arrivando fino alla recente crisi esistenziale dell'UE. Inoltre, ciascuna delle sezioni prenderà in esame l'evoluzione della componente democratica rispetto all'avanzamento del progetto europeo.

Il terzo ed ultimo capitolo dell'elaborato sarà dedicato ad un attento esame storico e concettuale dell'ideologia ordoliberal. Nello specifico, verranno analizzati lo sviluppo, i principi fondativi e il rapporto con la democrazia del neoliberalismo tedesco. Seguirà poi una parte esplicativa delle ideologie politico-economiche che hanno guidato il processo di integrazione fino alla fase di crisi, con particolare riferimento all'influenza della dottrina ordoliberal. L'ultima parte del capitolo, invece, riprenderà la fase di crisi dell'Unione Europea, focalizzando l'attenzione sulle modalità riguardanti la gestione del potere politico, ovvero della cosiddetta governance europea.

La sezione conclusiva della tesi avrà l'obiettivo di riportare e commentare i risultati più importanti emersi dal lavoro svolto. Grazie a questo contributo di ricerca sarà quindi possibile arrivare ad una duplice conclusione.

In primo luogo, si sosterrà come il dibattito sul deficit democratico sia una questione risalente già alle prime fasi del processo di integrazione europea a causa della costruzione elitaria del progetto e dell'impronta prettamente economica degli sviluppi integrativi.

In secondo luogo, si evidenzierà come l'ordoliberalismo, inteso come filosofia politico-economica dai tratti tecnocratici, austeri e antidemocratici, abbia costituito una delle leve principali della costruzione europea e una componente fondamentale per la questione del disavanzo democratico ad essa associata.

CAPTOLO PRIMO

LA QUESTIONE DEL DEFICIT DEMOCRATICO

Il dibattito sulla democrazia europea ha sollevato fin dalla nascita della Comunità Europea un forte interesse da parte dell'ambiente accademico.

Il processo di integrazione ha comportato ad un cambiamento nei sistemi di governance di tutto il continente ed ha posto numerosi quesiti e problematiche che faticano a trovare una soluzione condivisa dagli studiosi in materia. Principalmente ciò è dovuto dalla caratterizzazione unica riservata alla politica europea. Essa, infatti, si è sviluppata all'interno di un quadro costituzionale, istituzionale e socio-culturale unico, differente dai sistemi politici legati alla democrazia parlamentare degli stati-nazione. Questa peculiarità viene definita in ambiente accademico come "europeizzazione della democrazia"¹. In effetti, l'Unione Europea raffigura un caso unico, non identificandosi nelle categorie di stato-nazione e di organizzazione internazionale. Oltretutto, il processo di integrazione degli ultimi decenni ha portato l'UE a caratterizzarsi sempre più come un'unità politica, rispetto alla sua iniziale configurazione di unità economica. Questo mutamento ha causato un dibattito crescente e sempre più intrecciato, che vede alla base la questione della legittimazione democratica europea, fino ad arrivare negli ultimi decenni a parlare di deficit democratico.²

Per capire meglio la natura del dibattito in corso è necessario andare a definire, seppur brevemente, le espressioni di legittimità democratica e di deficit democratico, partendo dal presupposto che entrambe sono collegate, poiché pongono l'accento sulle fonti di legittimazione democratica dell'Unione Europea.³

Con riferimento alla legittimità democratica, essa può essere intesa come l'accettazione del sistema politico da parte dei cittadini.⁴ A livello europeo, essa è caratterizzata

¹ Kübra Dilek Azman, *The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union*, in "International Journal of Humanities and Social Science", 2011, 1, p. 245.

² Ibidem.

³ Ivi, p. 247.

⁴ Mihail Milev, *A Democratic Deficit in the European Union*, in "Centre International de Formation Europeenne", 2004, p. 19.

dall'elezione diretta del Parlamento europeo da parte dei cittadini degli Stati membri. Infatti, gli ultimi decenni del processo di integrazione hanno portato ad un aumento dei poteri dell'istituzione parlamentare, contribuendo fortemente a dare una base di legittimazione democratica, prima alla Comunità Europea e poi all'Unione Europea. Tuttavia, la stessa legittimità viene messa in discussione da istituzioni quali il Consiglio dei ministri ed il Consiglio europeo, che invece rappresentano indirettamente l'elettorato.⁵ Per quanto concerne il deficit democratico invece, esso racchiude diverse problematiche e questioni. In primis, il termine "deficit" può essere definito come: "disavanzo, ammanco, perdita; anche figurato, di valori non economici (...)",⁶ presentando quindi un significato e una connotazione negativi. Aggiungendo al termine deficit l'accezione "democratico", esso può quindi essere interpretato come una mancanza di democrazia o come poca democrazia. Pertanto, a livello europeo il deficit democratico viene inteso come un'insufficienza legata alla difformità fra quanto dovrebbe essere legittima l'Unione Europea (democraticamente) e quanto lo è in realtà.⁷

Storicamente, si è iniziato a parlare di deficit democratico a fine anni '70. In particolare, l'espressione ha cominciato a prendere piede dopo che nel 1979 David Marquand, politologo britannico, fece un attento esame riguardo il funzionamento dell'architettura istituzionale della Comunità Europea, riscontrandone la debolezza a livello democratico. Nello specifico, evidenziò come il Parlamento europeo fosse composto da membri non eletti direttamente dai cittadini, bensì dagli ordinamenti legislativi nazionali. Questo resoconto lo portò a parlare di "deficit democratico" insito all'interno della CE, esprimendosi a favore di un'istituzione parlamentare europea eletta direttamente dai cittadini comunitari.⁸ Tuttavia, sebbene questo sia poi avvenuto, la questione del deficit democratico non si è risolta. Piuttosto, la critica sollevata da Marquand ha dato vita ad un dibattito che tocca diversi aspetti della legittimità e del deficit democratico ancora irrisolti.

⁵ Azman, *The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union*, p. 248.

⁶ <https://www.treccani.it/vocabolario/deficit/>, consultato il 20/10/2021.

⁷ Azman, *The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union*, p. 244.

⁸ Yves Mény, *De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in "Journal of Common Market studies", 2002, 41, p. 8.

Fondamentalmente, questo è dovuto al disaccordo all'interno degli ambienti accademici sull'esistenza o meno di un deficit democratico e sulla definizione da attribuire a tale espressione, ponendo in essere difficoltà sia metodologiche che concettuali. Da un lato, c'è un profondo dissenso su cosa si intenda per deficit democratico; dall'altro, c'è un forte contrasto legato all'esame di questo concetto e all'unità da prendere in oggetto.⁹

In generale, la letteratura accademica in materia si divide in due parti. Da un lato, gli studiosi che sostengono che l'Unione Europea soffra di un deficit democratico; dall'altro, coloro che invece sostengono che l'istituzione sovranazionale non soffra di un disavanzo democratico. Tuttavia, all'interno degli stessi gruppi si riscontrano ulteriori dissensi sulla natura stessa di tale deficit.

L'obiettivo di questo primo capitolo non è quello di risolvere la questione della legittimità democratica europea o di provare l'esistenza o meno di un deficit democratico. L'intento di questa prima parte dell'elaborato è quella di presentare il punto sul dibattito, cercando di proporre in modo imparziale quali sono i diversi punti di vista finora esposti dalla letteratura in materia. Nello specifico, la produzione accademica verrà divisa per la natura del problema che si andrà ad esaminare. Tre differenti livelli di analisi verranno quindi presi in considerazione: la dimensione istituzionale, quella costituzionale e quella socio-culturale. Infine, all'interno di ciascuna dimensione saranno presentati sia gli argomenti a supporto dell'esistenza di un deficit democratico europeo, sia quelli che supportano la tesi contraria.

1.1 La dimensione istituzionale

1.1.1 La singolarità del sistema politico europeo

Quando si tratta di deficit democratico istituzionale europeo ci si riferisce alla presunta presenza di difetti e/o omissioni nella progettazione e nel funzionamento delle istituzioni dell'Unione Europea. Le critiche riguardanti questa tematica si concentrano soprattutto attorno a livelli differenti, ma allo stesso tempo complementari: il rapporto fra potere esecutivo e potere legislativo, l'analogia con le istituzioni nazionali, l'analogia con il

⁹ Dorian Jano, *Understanding the 'EU Democratic Deficit': A Two Dimension Concept on a Three Level-of-Analysis*, in "Journal of Political Science", 2008, 14, pp. 57-59.

modello di democrazia maggioritario, la legittimità democratica dei paesi membri UE ed infine, la questione delle elezioni europee.¹⁰

Innanzitutto, l'integrazione europea ha comportato da una parte un significativo aumento del potere esecutivo; dall'altra, una netta diminuzione del controllo parlamentare. Per quanto riguarda la struttura centrale del governo rappresentativo in tutti gli Stati membri dell'UE, l'esecutivo è direttamente responsabile nei confronti degli elettori tramite il parlamento. I parlamenti europei dispongono di pochi poteri formali di emendamento legislativo, ma il governo è tenuto a rispondere al potere legislativo e all'esame che questo compie nei confronti dell'operato dei ministri.¹¹

A livello istituzionale europeo questo si traduce in una predominanza degli attori esecutivi all'interno del processo decisionale. Di conseguenza, le azioni prese dai governi a livello europeo sfuggono al controllo dei parlamenti nazionali. Per rimediare a questo, si è introdotta l'istituzione di Commissioni per gli affari europei all'interno dei parlamenti nazionali. Tuttavia, le azioni e le discussioni prese da ministri, burocrati e funzionari europei sono molto più isolate da scrutinio e controllo parlamentare rispetto alle medesime effettuate all'interno del processo di definizione delle politiche nazionali. In definitiva, emerge quindi come i governi dei Paesi membri UE hanno la facoltà di ignorare i rispettivi parlamenti in merito al processo decisionale europeo.¹²

Da questa prima prospettiva riguardo il rapporto fra il potere esecutivo e il potere legislativo all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione Europea emerge la consapevolezza che il Parlamento europeo sia troppo "debole". Guardando al contesto europeo degli anni '80 si sosteneva che ci fosse uno scambio diretto fra i poteri dell'istituzione parlamentare europea e quella relativa ai diversi contesti nazionali, caratterizzata dal fatto che ad un possibile aumento dei poteri del primo sarebbe stata corrisposta una contemporanea diminuzione dei poteri dei secondi. Tuttavia, il decennio successivo è stato contrassegnato da un declino dei poteri istituzionali parlamentari nazionali a tutto vantaggio delle istituzioni governative. Nonostante le riforme messe in

¹⁰ Michael Goodhart, *Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy*, in "Perspectives on Politics", 2007, 5, pp. 568-569.

¹¹ Simon Hix, Andreas Follesdale, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in "Journal of Common Market Studies", 2006, 44, p. 534.

¹² Ivi, pp. 534-535.

atto dalla metà degli anni '80 abbiano aumentato i poteri in seno al Parlamento europeo, esso risulta ancora troppo debole nei confronti dei governi del Consiglio. Sebbene il Parlamento sia in possesso dello stesso potere legislativo del Consiglio dei ministri all'interno della procedura di codecisione, una consistente parte della legislazione europea viene approvata all'interno della procedura di consultazione, in cui il Parlamento dispone solo di un potere di rinvio limitato. In particolare, il Parlamento ha la facoltà di modificare quelle linee di bilancio che i poteri esecutivi nazionali identificano come "non obbligatorie". Inoltre, nonostante il Parlamento abbia il potere di porre il veto nelle scelte dei governi alla nomina del Presidente della Commissione e relativa squadra di commissari, spetta ancora ai poteri esecutivi la responsabilità della nomina della Commissione. Ne consegue, dunque, che il potere esecutivo dell'Unione Europea non viene eletto dal Parlamento.¹³

Il secondo argomento a sostegno della presenza di un deficit democratico a livello istituzionale europeo si basa sull'analogia fra gli organi europei e i corrispondenti nazionali, o per lo meno sulla presunta convinzione di una convergenza fra i due modelli presi a confronto. Ipoteticamente, se il Parlamento europeo fosse dotato di diritto di iniziativa legislativa e autonomia in materia fiscale, così come avviene all'interno del potere legislativo nei diversi contesti nazionali, il ruolo della Commissione europea verrebbe ridotto ed escluso dal processo legislativo. Tuttavia, la Commissione si appella all'analogia con i sistemi politici nazionali basati sul principio della separazione dei poteri con lo scopo di divenire il solo potere esecutivo dell'Unione Europea. Allo stesso tempo però, senza privarsi della privativa dell'iniziativa legislativa. Analogamente, anche il ruolo del Consiglio dei ministri verrebbe ridimensionato e strutturato in un sistema bicamerale caratterizzato da rappresentanza diretta. In definitiva, risulta quindi che le critiche rivolte alla legittimità democratica basate sull'identificazione fra istituzioni europee e nazionali richiedono un ridimensionamento del sistema democratico europeo ai modelli delle democrazie parlamentari degli Stati membri dell'UE.¹⁴

¹³ Ibidem.

¹⁴ Giandomenico Majone, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in "Stato e mercato", 2003, 67, p. 6.

Nel paragrafo precedente è stata criticata la legittimità democratica europea sulla base della comparazione delle istituzioni dei Paesi membri dell'Unione, in questa sezione verrà invece presentata la critica basata sul modello di democrazia maggioritario puro, detto anche modello di Westminster. In base a questo standard, in una democrazia rappresentativa la legittimità democratica proviene dal parlamento, che nel caso dell'UE risulta essere l'unica istituzione legittimata direttamente dagli elettori.¹⁵

Basandosi sul lavoro di Shirley Williams, il deficit democratico europeo è definito dal divario tra i poteri che vengono trasportati all'UE ed il controllo che viene esercitato dal Parlamento europeo sugli stessi.¹⁶

Le misure apportate dal Trattato di Maastricht per dare una maggiore base di legittimità democratica all'integrazione europea hanno condotto ad un rafforzamento dei poteri del Parlamento all'interno del processo legislativo europeo nei confronti della Commissione. Di fatto, se prima erano i governi nazionali a nominare il Presidente della Commissione, previa consultazione del Parlamento, ora la nomina avviene tramite approvazione del potere legislativo. Inoltre, il Presidente e i commissari della Commissione sono ora sottoposti all'approvazione del potere parlamentare. Da questo risulta come eventuali cambiamenti in seno alla composizione della rappresentanza parlamentare possono conseguentemente portare a mutamenti nella scelta dei commissari e del Presidente della Commissione.¹⁷

Nonostante le innovazioni apportate per migliorare la legittimità democratica abbiano modificato il rapporto fra il Parlamento europeo e la Commissione, rendendo quest'ultima più politicizzata e meno indipendente rispetto al passato, ciò non si è tradotto in una maggiore legittimazione democratica e non ha risolto il dibattito attuale sul deficit democratico europeo.¹⁸

Il quarto gruppo di argomenti a favore della presenza del deficit democratico europeo prende in considerazione la legittimità democratica dei Paesi membri dell'Unione Europea.

¹⁵ Ivi, pp. 6-7.

¹⁶ Shirley Williams, "Sovereignty and Accountability in the European Community", in: Robert O. Keohane, Stanley Hoffman (eds.), *The New European Community*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 155-176.

¹⁷ Majone, *Deficit democratico*, p. 7.

¹⁸ Ibidem.

Innanzitutto, è doveroso ricordare che prima dell'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1987, il processo di integrazione europea era legittimato dalle caratteristiche democratiche degli Stati membri della Comunità Europea. Di fatto, l'integrazione era guidata da istituzioni democraticamente legittime e si riteneva che questa caratteristica fosse sufficiente a legittimare anche la Comunità stessa, almeno fino a quando le sue competenze erano limitate e fino a che le decisioni venivano prese attraverso l'unanimità. Tuttavia, l'Atto Unico ha considerevolmente aumentato le decisioni prese tramite maggioranza qualificata. Di conseguenza, ha aumentato le probabilità che una misura adottata a livello europeo possa essere in contrasto con le propensioni dei cittadini di uno o più Paesi membri UE.¹⁹

Inoltre, sebbene la legittimità della Commissione come organo sovranazionale non possa derivare semplicemente dalla democraticità degli Stati membri dell'UE in quanto si guadagna una sua propria approvazione, si tratta di un tipo di legittimazione non pienamente democratica, perché riconducibile alle caratteristiche di un'istituzione non maggioritaria. Tuttavia, è necessario ribadire che la composizione politica della Commissione riflette le preferenze dei singoli governi nazionali e non quelle derivate da elezioni europee, risultando quindi un'istituzione politicizzata, ma non a livello maggioritario.²⁰

Riprendendo le tematiche già descritte nei paragrafi precedenti, risulta come un elemento essenziale dell'assetto istituzionale europeo sia l'esclusiva, in mano alla Commissione, nel presentare proposte legislative. Se si prende in considerazione il sistema parlamentare di separazione dei poteri invece, il potere esecutivo ha il diritto di presentare disegni di legge, ma non di averne il monopolio esclusivo. All'interno del contesto europeo è la Commissione l'istituzione con la prerogativa di proposta legislativa, mentre Parlamento e Consiglio dei ministri non hanno la facoltà di prendere decisioni di carattere giuridico.²¹ La Commissione si trova nella delicata posizione di "accontentarsi" da una parte del ruolo affidatole dai Trattati europei e quindi avere una legittimazione derivata dalla democraticità dei Paesi membri UE; dall'altra, di perseguire la sua ambizione decennale di divenire un vero e proprio governo europeo.

¹⁹ Ivi, pp. 7-8.

²⁰ Ivi, pp. 7-27.

²¹ Ivi, p. 28.

Nonostante l'aumento dei poteri concessa al Parlamento europeo in campo democratico dai Trattati di Maastricht e Amsterdam, la situazione non ha portato ad una risoluzione del dibattito sulla legittimità democratica dell'assetto istituzionale europeo.²²

Il quinto e ultimo argomento a favore della presenza di un deficit democratico a livello istituzionale europeo si basa sulla questione delle elezioni europee.

A distanza di più di quarant'anni dalla prima elezione diretta del Parlamento europeo nel 1978, la volontà di legittimare democraticamente il processo di integrazione non si è tramutata in realtà. L'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo e il conseguente aumento dei poteri del Parlamento non hanno portato ad un'implementazione del processo democratico europeo, bensì sono stati seguiti da un costante declino della partecipazione alle elezioni europee. La ragione di questa proporzione inversa trova le sue basi nella natura delle elezioni stesse. Queste vengono presentate come elezioni europee, ma in realtà nascondono un fine nazionale, tant'è che prendono la denominazione di "elezioni nazionali di secondo ordine". Questo comporta un dibattito incentrato su temi e problematiche nazionali, non europee, poiché i partiti politici nazionali hanno forti interessi nello sfruttare altre consultazioni al di fuori del proprio contesto nazionale per misurare la propria popolarità.²³

Secondo Simon Hix, il carattere secondario delle elezioni europee comporta due conseguenze da prendere in considerazione. In primo luogo, esso spiega la scarsa partecipazione dei cittadini. In secondo luogo, le elezioni europee vengono utilizzate come strumento per giudicare l'operato dei partiti che formano il governo nazionale. In aggiunta, il continuo calo della partecipazione alle elezioni europee è da riscontrare nell'insufficiente rilevanza politica delle stesse. In primis, non hanno la finalità di formare un nuovo governo; secondo, non influiscono nelle politiche dell'Unione a causa dei limitati poteri del Parlamento europeo.²⁴

Tuttavia, considerando anche l'eventualità di poter tenere vere e proprie elezioni europee, resterebbe comunque irrisolta la questione della percezione, agli occhi dei cittadini europei, dell'Unione Europea come un'istituzione tecnocratica e distante. A livello

²² Ibidem.

²³ Ivi, pp. 29-30.

²⁴ Simon Hix, *The Political System of the European Union. Second Edition*, London, palgrave macmillan, 2005, pp. 192-196.

istituzionale, come già espresso nelle sezioni precedenti, il controllo elettorale sul Consiglio dei ministri e sulla Commissione è troppo debole. A livello psicologico invece, l'UE è un'organizzazione sovranazionale troppo diversa dagli assetti democratici degli Stati che la compongono e a cui i cittadini fanno riferimento. Ne consegue che gli elettori presentano serie difficoltà nel comprendere e contestualizzare l'Unione Europea, tanto meno identificarvisi.²⁵

Infine, conseguenza dei fattori descritti sopra è che l'UE adotta politiche che non vengono sorrette dalla maggioranza degli elettori europei e/o dagli stessi Stati membri. Questo si traduce nella difficoltà da parte dei singoli governi ad attuare a livello nazionale le politiche europee e il processo decisionale risulta quindi essere più tecnocratico che politico.²⁶

In considerazione di quanto riportato finora, si può affermare come la Commissione non possa essere considerata né come un governo né come una burocrazia; che il Consiglio dei ministri racchiude in sé funzioni sia legislative che esecutive, prendendo le proprie decisioni in segreto e che il Parlamento europeo non possa essere considerato un'assemblea deliberativa a causa dell'assenza di un contesto politico comune e del multilinguismo dei dibattiti. Inoltre, non essendo in grado di legittimare la Commissione Europea, soffre esso stesso di un problema di deficit democratico.²⁷

1.1.2 La responsabilità democratica delle istituzioni e dei funzionari europei

Passando ora alla controparte, in questa sezione si prenderanno in considerazione gli argomenti che sostengono che l'Unione Europea non soffra di un deficit democratico a livello istituzionale e quindi ad eventuali difetti e/o omissioni nel funzionamento e nella progettazione degli organi che compongono l'assetto istituzionale. Nello specifico verranno trattati la responsabilità democratica delle istituzioni europee e quella relativa ai rispettivi funzionari.

²⁵ Hix, Follesdale, *Why There is a Democratic Deficit in the EU*, pp. 536-537.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Majone, *Deficit democratico*, p. 31.

Prima di iniziare l'analisi e per avere una panoramica esaustiva che consenta di comprendere meglio le motivazioni che verranno riportate in seguito, è importante descrivere l'iter che segue il processo legislativo all'interno dell'Unione Europea. Innanzitutto, l'avvio del processo decisionale parte con il consenso unanime da parte dei leader nazionali, seguito da una proposta formale della maggioranza della Commissione, da un consenso dettato dal Consiglio dei ministri, dalla maggioranza assoluta del Parlamento europeo e dalla ricezione da parte dei singoli legislatori nazionali. Infine, l'attuazione richiede l'azione dei funzionari di tutti i Paesi membri guidata dalla Corte di Giustizia. Si tratta, dunque, di un iter posto sotto forte controllo e in grado già di garantire una migliore trasparenza rispetto ai diversi contesti nazionali.²⁸

Entrando più nello specifico per quanto concerne la legittimazione e la responsabilità democratica del processo legislativo, l'UE si avvale del ruolo del Parlamento europeo e dei suoi funzionari nazionali eletti. Il ruolo dell'istituzione parlamentare è stato progressivamente ampliato nel corso degli ultimi decenni, arrivando a scalzare la Commissione come principale istituzione nel confronto con il Consiglio dei ministri all'interno del processo legislativo. In effetti, ora è in possesso della prerogativa di condizionare maggiormente il Consiglio rispetto a quanto invece riservato al ruolo della Commissione. Inoltre, il Parlamento europeo viene eletto proporzionalmente all'interno dei Paesi membri UE e svolge le sue funzioni indipendentemente dai partiti alla guida dei singoli governi nazionali.²⁹

Un'altra fonte importante ai fini della legittimazione e responsabilità democratica europea risiede nei governi degli Stati membri eletti democraticamente. I singoli Capi di Stato detengono ancora il prerequisito di esercitare direttamente il loro potere ed il Consiglio dei ministri si afferma come l'organo dominante all'interno dell'assetto istituzionale dell'UE. Di fatto, la legislazione europea viene vincolata dall'azione dei funzionari e dirigenti nazionali. A differenza del contesto parlamentare nazionale, i rappresentanti e i

²⁸Andrew Moravcsik, "The Myth of Europe's "Democratic Deficit"", in Amatai Etzioni, Christopher Lord, Andrew Moravcsik, Jacques Thomassen (eds.), *Does the EU Suffer from a Democratic Deficit?*, "Intereconomics Review of European Economic Policy", 2008, 43, pp. 332-333.

²⁹ Andrew Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union**, in "Center for European Studies", 2002, 92, pp. 611-612.

funzionari possono essere richiamati più facilmente, devono sottostare a vincoli di rappresentanza più stretti e ad un forte controllo pubblico.³⁰

All'interno della critica nei confronti dell'UE guidata da tecnocrati, accusati di non essere soggetti a controlli procedurali adeguati dal punto di vista della trasparenza e della supervisione nazionale, la tesi a sostegno di un deficit democratico istituzionale sembra non essere del tutto errata. Alcune questioni rimangono soggette ad una cerchia limitata di funzionari; tuttavia, questa visione può essere messa in discussione fondamentalmente per tre ragioni.³¹

In primo luogo, l'Unione Europea non è in possesso delle stesse funzioni di uno Stato. Ad esempio, l'organizzazione sovranazionale non ha la capacità di aumentare la spesa e la tassazione; non è dotata di una capacità coercitiva in quanto l'UE non ha a disposizione forze dell'ordine, un esercito proprio o una capacità di intelligence; inoltre, i vari funzionari UE non godono della facoltà di attuare la maggioranza dei regolamenti europei. Piuttosto, sono costretti a delegare tale potere alle diverse amministrazioni nazionali. Ne consegue quindi che l'Unione Europea condivide con lo Stato moderno solo la capacità di regolamentazione, seppur limitata da procedure ad alta trasparenza, forti controlli ed equilibri dettati a livello nazionale.³²

In secondo luogo e come già riportato in precedenza descrivendo il processo legislativo europeo, qualsiasi modifica costituzionale ai Trattati UE deve essere posta all'approvazione di tutti i governi seguita dalla ratifica dei 27 Stati membri. Considerando che la quasi totalità dei leader nazionali, parlamentari e decisori politici è eletto direttamente, ne consegue che l'iter legislativo è posto sotto uno stretto controllo democratico. Di fatto, gli unici interpreti del processo legislativo che non sono eletti e responsabili direttamente sono i Commissari europei ed i relativi funzionari. Sebbene la Commissione sia la fonte principale di proposte formali, il suo potere è diminuito progressivamente durante il processo di integrazione europea. Il Consiglio europeo ne ha preso il posto sul controllo dell'agenda per tracciare le politiche dell'UE, mentre il Parlamento europeo ne ha usurpato le prerogative per quanto riguarda il controllo sugli emendamenti. Inoltre, sebbene il ruolo della Commissione sia ancora dominante

³⁰ Ibidem, pp. 612-613.

³¹ Moravcsik, "The Myth of Europe's "Democratic Deficit"", p. 333.

³² Ivi, p. 334.

all'interno di alcuni ambiti normativi come la politica di concorrenza, oggi l'elezione diretta dei leader nazionali incontra le esigenze dell'opinione pubblica europea. Questioni di importanza sovranazionale come i negoziati commerciali, la protezione ambientale, la deregolamentazione dei servizi, il mercato del lavoro e le politiche energetiche, trovano un ampio riconoscimento da parte di diversi gruppi di interesse, nonché della maggioranza degli elettorati nazionali. Ulteriormente, per quanto riguarda l'allargamento del processo di integrazione, le politiche intraprese dai decisori nazionali sono visibilmente vincolate dalla risposta dell'opinione pubblica, a sostegno del fatto che le politiche europee non sono una questione in mano a tecnocrati o ad élite politiche nazionali.³³

Infine, è opinione condivisa che l'inizio del ventunesimo secolo è coinciso con l'ascesa delle pubbliche amministrazioni, dei tribunali e con il declino del ruolo dei parlamenti. Il processo decisionale diretto maggioritario è sempre più sostituito da una rappresentanza indiretta e da un equilibrio generato tra i diversi rami del governo. Fatta questa premessa risulta doveroso riportare come all'interno del sistema di governance multilivello europeo, i funzionari godano di autonomia in quei settori quali procedimento civile e penale, amministrazione e diplomazia economica, ecc. che all'interno degli stessi Stati membri sono isolate dalla partecipazione politica diretta. Detto ciò, bisogna giustificare questa indipendenza contro maggioritaria che viene delegata in contrasto con la democrazia diretta.³⁴

In primis, sorge la necessità di una maggiore competenza, attenzione ed efficienza in alcuni settori in cui la stragrande maggioranza dei cittadini non può partecipare attivamente perché non in possesso della preparazione, esperienza e capacità richieste. In caso contrario, un pieno coinvolgimento della politica in tutte le aree del governo non corrisponderebbe alla volontà universale dei cittadini e porterebbe ad alti costi decisionali. Questi vengono ridotti dalle singole istituzioni che incoraggiano la specializzazione e consentono di attuare scelte efficienti in quelle aree di scarso interesse e competenza del singolo cittadino. Si tratta di decisioni che coinvolgono aree scientifiche, amministrative

³³ Ivi, p. 335.

³⁴ Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit'*, pp. 613-614.

e legali che richiedono un dibattito informato ed esperto prima di arrivare ad una conclusione oggettiva.³⁵

Secondo, risulta importante assicurare in maniera imparziale uguaglianza, giustizia e diritti per gli individui, incluse le minoranze. Questa urgenza si traduce in una delega a singole autorità, come le corti costituzionali, dell'applicazione di prerequisiti individuali e non per contrastare la volontà della maggioranza politica. Tale pratica ha visto una notevole diffusione nel recente periodo per via dell'aumento di funzioni governative riconosciute come diritti umani fondamentali applicati amministrativamente o giuridicamente, sia a livello nazionale che internazionale, proprio contro le ingerenze delle forze politiche.³⁶

Terzo, urge l'esigenza di garantire alle maggioranze una certa rappresentanza imparziale. Questa viene fornita da istituzioni isolate che sono in grado di correggere i preconcetti adiacenti alla rappresentanza democratica a livello nazionale.³⁷

Si può quindi affermare che alcuni organi istituzionali europei sono in possesso di un livello di autonomia isolato dal controllo democratico diretto. Ad esempio, la Banca Centrale, la Corte di Giustizia, i funzionari della Commissione, i negozianti commerciali, ecc. Tuttavia, è necessario annotare che questa caratteristica analizzata non è una peculiarità dell'organizzazione sovranazionale europea. Questo isolamento si riscontra anche all'interno dei singoli Stati, dove i governi allontanano la pressione politica delegando alcune funzioni a singoli istituti e funzionari. Lo scopo è appunto quello di ottenere un processo decisionale esperto, obiettivo e libero dalle pressioni delle maggioranze politiche per assicurare un corretto rispetto dei diritti individuali e dei gruppi minoritari. La questione da porsi riguardo tale delega a livello transnazionale è se il conseguente grado di autonomia sia superiore rispetto a quello che normalmente si riscontra all'interno dei singoli ordinamenti nazionali. Se sì, tale isolamento viene giustificato costituzionalmente per tutelare i diritti individuali e minoritari, per aumentare la qualità delle decisioni in determinate aree e per garantire alle maggioranze politiche una maggioranza imparziale? Secondo Andrew Moravcsik, gli organi e le istituzioni europee possono essere paragonati a quelli presenti all'interno degli Stati europei, con

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

l'unica eccezione riservata alla Banca Centrale Europea che gode di un'indipendenza più marcata rispetto alle relative controparti nazionali poiché priva di evidenti legittimazioni normative e tecnocratiche.

In conclusione, da quest'analisi emerge come le istituzioni e i singoli decisori politici dell'Unione Europea siano soggetti ad una responsabilità e ad una legittimità democratica maggiore di quella che si riscontra all'interno dei Paesi membri. Ne consegue, dunque, che l'UE non è un'organizzazione sovranazionale guidata da tecnocrati e funzionari che agiscono immuni da vincoli e obblighi procedurali democratici. Piuttosto, è stato argomentato come Bruxelles sia legata al suo ristretto mandato sostanziale, al carattere limitato dei suoi organi istituzionali e ad inflessibili prerogative di responsabilità e legittimazione democratica, che mettono in discussione coloro che sostengono la presenza di un disavanzo democratico all'interno dell'UE.³⁸

1.2 La dimensione costituzionale

1.2.1 Più diritto costituzionale e meno democrazia: un Superstato europeo?

Uno dei dibattiti più recenti riguarda la questione della legittimità democratica dell'Unione Europea parte dal presupposto che l'organizzazione transnazionale soffra di un deficit democratico dovuto alla sovra costituzionalizzazione della stessa. In sostanza, il dibattito si concentra sulla legittimità delle basi legali, costituzionali e delle giustificazioni per nuove forme di autorità politica riguardanti accordi di governance e il conseguente impatto sugli ordinamenti giuridici nazionali.³⁹

I trattati europei sono stati costituzionalizzati dalla Corte di Giustizia, ma sono carichi di disposizioni che costituirebbero leggi ordinarie all'interno degli ordinamenti nazionali. Considerando il contesto sovranazionale e interno, emerge come ciò che è stato regolato a livello costituzionale non è più disponibile al processo decisionale politico nazionale. Di fatto, all'interno dell'architettura dell'UE le decisioni politiche di importanza vengono

³⁸ Moravcsik, "The Myth of Europe's "Democratic Deficit"", p. 336.

³⁹ Goodhart, *Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass*, p. 569.

ritirate dalle istituzioni democraticamente legittime e vengono immunizzate contro la modifica politica.⁴⁰

Se è vero che l'Unione Europea soffre di un deficit democratico che ne compromette la legittimità e che questo disavanzo trova le sue basi nel costituzionalismo, com'è possibile argomentare tale critica in mancanza di una costituzione europea?

Il fondamento giuridico dell'UE risiede nei trattati di diritto internazionale che vennero conclusi nel 1957 a Roma, per poi essere modificati nel corso del processo di integrazione fino ad arrivare al Trattato di Lisbona tuttora in vigore. Quando si parla di trattati che regolano il funzionamento dell'UE ci si riferisce ad accordi stabiliti dagli Stati membri che svolgono funzioni di vere e proprie costituzioni, determinando funzioni, poteri, rapporti fra Paesi membri e contenendo anche una carta dei diritti fondamentali. Tuttavia, non possono essere considerati delle costituzioni in quanto non hanno la loro fonte in un atto dato da una forza costituente europea.⁴¹

Dunque, quando si parla di costituzionalizzazione all'interno del contesto europeo, si deve considerare un'accezione del termine diversa da quella adottata all'interno del contesto nazionale. Non si delinea un processo di costituzionalizzazione, né si colma il diritto ordinario di diritto costituzionale attraverso l'interpretazione. L'espressione viene perciò utilizzata per determinare il risultato di due prime sentenze della Corte di Giustizia Europea che hanno dotato i Trattati europei di effetti giuridici che vengono abitualmente ricondotti ad una costituzione.⁴²

Nel 1963 la Corte di Giustizia affronta il rapporto fra diritto europeo e diritto nazionale stabilendo che il primo è direttamente applicabile ai Paesi membri bypassando la concretizzazione da parte dei legislatori nazionali. Questa decisione però non ha risolto il problema del conflitto fra diritto europeo e diritto nazionale. Di fatto, si dovette aspettare l'anno seguente per ricevere una risposta concreta. Nel 1964 la Corte stabilì il primato del diritto europeo su quello nazionale, attribuendo al primo un'autonomia giuridica emancipata dalle fonti nazionali e dunque uno *status* differente rispetto ai trattati di diritto internazionale. La Corte iniziò quindi ad interpretare i Trattati europei attraverso una lente

⁴⁰ Dieter Grimm, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in "European Law Journal", 2015, 21, p. 460.

⁴¹ Ivi, p. 465.

⁴² Ibidem.

costituzionale, orientata ad una finalità oggettiva e slegata dalla risolutezza degli Stati membri. Questa chiave di lettura prende il nome di “effetto utile”, con cui il diritto europeo viene applicato per godere del massimo effetto delle sue disposizioni. Attraverso questa massima la Corte di Giustizia non solo adotta una linea guida a livello sovranazionale europeo, ma anche in materia di diritto nazionale.⁴³

Conseguenza delle sentenze emanate dalla Corte di Giustizia europea fu la partecipazione non più necessaria dei Paesi membri UE per lo sviluppo del processo di integrazione e l’instaurazione del Mercato Unico. La supremazia del diritto europeo e l’effetto diretto di quest’ultimo sul diritto nazionale hanno consentito alla Commissione e alla Corte di Giustizia di portare avanti l’integrazione economica. La prima, in qualità di istituzione incaricata di far rispettare i Trattati ratificati dagli Stati membri; la seconda, come organo incaricato di determinare il significato dei Trattati applicandolo ai singoli casi. Tuttavia, la prospettiva economica non fu e non è tutt’oggi l’unica accezione possibile all’interno del processo di integrazione europea. Di fatto, il trionfo economico ha rivelato uno svantaggio di legittimità profonda che si è manifestato quando l’opinione pubblica europea ha preso consapevolezza del fatto che lo sviluppo europeo non era legato solo al fattore economico, bensì anche a quello politico, senza però la possibilità di dar voce alle singole preferenze.⁴⁴

L’operato della Corte di Giustizia ha messo il processo di integrazione europea di fronte ad un bivio. Da un lato, continuare il percorso originario previsto dai Trattati attraverso la modifica del diritto primario europeo e l’emanazione del diritto derivato europeo. Dall’altro lato, applicare i Trattati così come intesi dalla Corte di Giustizia, conferendo poteri esecutivi e giudiziari all’Unione Europea.⁴⁵

Analizzando le implicazioni dei due percorsi possibili emergono delle differenze da tenere in considerazione per quanto riguarda la questione della legittimazione democratica. Sulla base del percorso originario, i poteri vengono trasferiti dai Paesi membri all’UE, coinvolgendo politicamente governi e parlamenti democraticamente legittimati dei singoli Stati e il Parlamento europeo. Nel secondo percorso invece, l’organizzazione sovranazionale europea limita le competenze degli Stati membri

⁴³ Ivi, p. 466.

⁴⁴ Ivi, pp. 467-469.

⁴⁵ Ibidem.

interpretando i Trattati, precludendo la partecipazione di governi e parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, conferendo a questa via un carattere prettamente arbitrale e amministrativo. Tuttavia, è doveroso rimarcare che quest'ultimo percorso non priva le decisioni prese del loro carattere politico, ma trasporta la facoltà di scegliere su questioni di forte impatto politico delle istituzioni politiche dell'Unione Europea verso quelle apolitiche. Allo stesso tempo, i mezzi politici per assicurare la legittimità e le responsabilità democratiche non sono vigenti. All'interno del contesto di applicazione dei Trattati questo si traduce in una mancanza di legittimazione democratica da parte delle istituzioni amministrative e giudiziarie europee, perché appunto godono di ampia indipendenza.⁴⁶

Le differenze tra i due percorsi di integrazione possibili comportano anche un'asimmetria tra integrazione negativa e positiva così come designata da Fritz Scharpf. Con integrazione negativa si delinea la soppressione delle normative nazionali, mentre con integrazione positiva si intende la regolamentazione a livello europeo. L'integrazione negativa avviene attraverso una procedura apolitica tramite un trattato istituito dalla Commissione o dalla Corte di Giustizia; l'integrazione positiva invece presuppone una decisione politica presa dai Paesi membri dell'UE, dal Parlamento europeo o dalla Commissione. L'asimmetria delinea anche la tendenza alla liberalizzazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia, portando all'espansione degli interessi privati ai danni di quelli pubblici. In aggiunta, gli effetti della Corte si estendono anche in settori dove le competenze dell'UE sono limitate, come la politica sociale che è in mano ai singoli Stati. Tuttavia, globalizzazione, privatizzazione e liberalizzazione causano non poche difficoltà ai Paesi membri nel mantenere standard di benessere sociale e minacciano la competitività dell'economia nazionale.⁴⁷

Tuttavia, se è vero che i singoli Stati sono in grado di modificare i Trattati e che il Consiglio dei ministri da loro composto decide della direzione, della portata e del ritmo con cui procedere allo sviluppo del processo di integrazione europea, perché non sono in grado di riprogrammare la giurisprudenza della Corte di Giustizia attraverso una legislazione esplicita? La risposta risiede nel carattere speciale della "costituzione" europea. Rispetto alle singole costituzioni nazionali, i Trattati europei non si limitano agli

⁴⁶ Ivi, pp. 469-470.

⁴⁷ Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 43.

assetto che riflettono le funzioni di una costituzione, ma sono arricchiti di disposizioni che costituirebbero legge ordinaria negli ordinamenti nazionali. In altre parole, i Trattati sono troppo voluminosi e ne consegue che l'intero assetto europeo risulta eccessivamente costituzionalizzato.⁴⁸

Le conseguenze di questa iper-costituzionalizzazione sono due. In primis, l'eccessiva costituzionalizzazione preclude fortemente l'operato degli Stati membri come artefici e modificatori dei Trattati. Si verifica quindi uno spostamento di potere dai singoli Paesi UE verso l'Unione Europea che appanna il confine tra la modifica dei Trattati e l'interpretazione degli stessi. Secondo e complementare alla mancanza di diversificazione tra diritto costituzionale e diritto ordinario dei singoli Stati, la costituzionalizzazione immunizza la Commissione Europea e la Corte di Giustizia Europea nei confronti di qualsiasi sforzo da parte delle istituzioni democraticamente responsabili dell'UE di opporsi alla loro giurisprudenza. Tuttavia, i singoli Stati membri non sono del tutto disarmati per difendersi dallo spostamento di poteri verso l'UE. Di fatto, hanno il diritto di proporre un ricorso di annullamento delle decisioni della Commissione, se ritengono possa trasgredire le competenze in seno all'Unione, modificando i Trattati. Allo stesso tempo però risulta come in concreto questo strumento sia limitato e si verificano poche possibilità di successo di un'azione di annullamento a causa della poca disponibilità degli emendamenti dei Trattati.⁴⁹

In conclusione, l'Unione Europea incarna l'affermazione secondo cui più diritto costituzionale significa meno democrazia e che la presenza di diritto costituzionale assieme ad elementi di diritto ordinario nei Trattati UE gioca a favore delle istituzioni non elette e non responsabili dell'UE rispetto agli organi legittimati democraticamente e responsabili. In aggiunta, decisioni di alto livello e impatto vengono intraprese in via apolitica ed il risultato che segue è un processo di integrazione che i cittadini dei singoli Paesi europei non comprendono e non accettano, ma che allo stesso tempo non possono cambiare.⁵⁰

⁴⁸ Grimm, *The Democratic Costs of Constitutionalisation*, p. 470.

⁴⁹ Ivi, p. 471.

⁵⁰ Ibidem.

1.2.2 I limiti dei Trattati europei e il potere degli Stati membri

Finora si è trattata la questione della legittimità e delle giustificazioni di carattere costituzionale e legale che ruotano attorno all'autorità politica europea e le conseguenze dirette che questa comporta sugli ordinamenti nazionali degli Stati membri.⁵¹ In altre parole, si è argomentato come coloro che sostengono la presenza di un disavanzo democratico costituzionale all'interno dell'UE basano la loro tesi sulla continua espansione della governance UE, illustrando la preoccupazione per la trasformazione di Bruxelles in un "superstato" che assorbe sempre più questioni politiche fondamentali dagli ordinamenti interni dei Paesi membri.⁵²

In questa sezione verranno invece esaminati gli argomenti che supportano la tesi secondo cui l'UE non soffra di un deficit democratico caratterizzato da una sovra costituzionalizzazione.

Innanzitutto, i Trattati costitutivi dell'Unione Europea impongono forti limiti alle politiche adottabili dall'istituzione sovrastatale. Si tratta di vincoli legati al processo decisionale europeo incorporati nelle disposizioni legislative e nei Trattati che hanno forza di diritto costituzionale.⁵³

Secondo Andrew Moravcsik, la percentuale di leggi emanate dall'Unione Europea introdotta all'interno degli ordinamenti nazionali si attesta tra il 10 e il 20% e non presenta segni evidenti di un aumento. Inoltre, seppur si presenti come una potenza commerciale e monetaria, l'UE ha un ruolo estremamente circoscritto in materia di spesa pubblica o amministrazione diretta. Politiche come l'assistenza sanitaria, sociale, culturale e di ordine pubblico rimangono prerogative degli Stati membri. In aggiunta, sebbene questioni come la difesa, la politica estera, l'immigrazione, l'economia e la fiscalità indiretta siano di competenza comunitaria, ricoprono un ruolo modesto, invadendo limitatamente i poteri nazionali.⁵⁴

⁵¹ Goodhart, *Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass*, p. 569.

⁵² Moravcsik, "The Myth of Europe's "Democratic Deficit"", p. 332.

⁵³ Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit'*, pp. 606-607.

⁵⁴ Moravcsik, "The Myth of Europe's "Democratic Deficit"", p. 333.

Fatta questa premessa, un'attenta analisi prende in considerazione una serie di vincoli amministrativi, procedurali, giuridici e sostanziali insiti nei Trattati UE che screditano un presunto disavanzo democratico dell'organizzazione sovranazionale.

A livello amministrativo, ad eccezione della politica monetaria, dei negoziati commerciali e della politica di concorrenza, le capacità di attuazione dell'UE poggiano su basi deboli. Questo per via delle dimensioni ridotte dell'apparato burocratico di Bruxelles. In effetti, la facoltà di attuare a livello giuridico e/o amministrativo i regolamenti europei viene delegata alle amministrazioni nazionali e ai parlamenti degli Stati membri. Inoltre, va ribadito che l'Unione Europea non è in possesso di un apparato coercitivo, esso sia composto da forze di polizia, militari o intelligence investigative. In aggiunta, l'obiettivo sovrastatale di combattere la criminalità internazionale è condizionata dalla struttura decentralizzata della giustizia penale e dai sistemi di coercizione adottati nei singoli Paesi UE.⁵⁵

Non solo le basi amministrative su cui poggia l'intero apparato europeo sono deboli, ma anche lo stesso potere di azione dell'UE risulta essere limitato da vincoli, equilibri e controlli istituzionali. Questo si verifica anche nelle aree in cui l'istituzione sovranazionale gode di competenze stabilite dai propri Trattati. L'azione dell'UE viene rigorosamente controllata dal principio della separazione dei poteri, da un processo decisionale multilivello e da un apparato esecutivo posto su più piani. Questo complica la possibilità di compiere azioni arbitrarie da parte dell'UE e allo stesso tempo consente di proteggere gli interessi delle minoranze e tutelare la diversità culturale. Ad esempio, per modificare uno dei Trattati istitutivi della Comunità Europea come il Trattato di Roma, è necessario seguire una prassi che richiede tra gli altri, il consenso all'unanimità seguita da ratifica da parte degli Stati membri.⁵⁶

Conseguenza diretta di questi vincoli, l'Unione Europea ha sviluppato le proprie politiche su aree caratterizzate da un consenso unanime dei singoli Paesi, seguite da interessi economici per sollecitare i singoli governi ad attuare una determinata politica. Lo sviluppo del processo di integrazione risulta quindi legato intrinsecamente alla volontà dei singoli Stati. Ad esempio, questioni come l'allargamento dell'unione monetaria ed il

⁵⁵ Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit'*, pp. 608-609.

⁵⁶ *Ibidem*.

mercato unico sono possibili e sono state possibili solo attraverso il supporto unanime dei Paesi membri.⁵⁷

Come già descritto, l'Unione Europea è un sistema caratterizzato dalla separazione dei poteri e non un sistema parlamentare; perciò, l'approvazione di una legge non deve esclusivamente basarsi sui requisiti del voto maggioritario e unanime. L'attuazione delle politiche passa dalla divisione verticale del potere tra Commissione, Parlamento e Corte di Giustizia; e dalla divisione orizzontale a livello transnazionale, nazionale e locale. A livello legislativo, le conseguenze di questo sistema si manifestano in un iter decisionale caratterizzato dalla proposta della Commissione, seguita dal consenso del Parlamento e dall'approvazione della Corte di Giustizia. Successivamente, i diversi ordinamenti nazionali adottano la nuova regola all'interno del proprio diritto.⁵⁸ Da questo si può dedurre come l'attuazione di una politica europea è possibile solamente grazie ad una maggioranza di decisori politici nazionali e da un consenso che risiede all'interno degli stessi rami di governance europea che coinvolge diverse istituzioni, tecnocrati, giudici e funzionari.⁵⁹

Una volta presentati quali sono i vincoli amministrativi e procedurali che regolano l'attuazione di politiche europee, è importante analizzare quali sono le attività sostanziali, limitate dai Trattati, che caratterizzano le principali politiche europee e quali invece sono quelle mancanti.

Il mandato principale dell'UE si concentra fundamentalmente sulla regolamentazione delle proprie politiche di carattere economico. Questo include quasi esclusivamente l'area caratterizzata da scambi di beni e servizi, produzione e commercio, politiche dei consumatori, della concorrenza e politica ambientale. Molto risulta escluso dall'agenda politica, tra cui la parte relativa alla fiscalità, all'assistenza sanitaria e sociale, alla politica di difesa, culturale, le controversie civili e tutto l'insieme di politiche di regolamentazione che non includono attività economiche.⁶⁰

Da questo emerge come la capacità istituzionale europea di attuare politiche in nuovi campi non dipende solo da vincoli amministrativi o procedurali, ma anche da

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ivi, pp. 606-607.

un'insufficiente forza fiscale e legale. In prima istanza, l'Unione Europea non detiene il monopolio dell'autorità pubblica. Questo spiega la ragione per cui politiche sociali, sanitarie, culturali, di difesa ed istruzione siano assenti dall'agenda politica europea, oltre che per il costo elevato che comporterebbero. Inoltre, la capacità di regolamentare una politica fiscale è ciò che contraddistingue lo stato europeo moderno, cosa che invece all'interno dell'istituzione sovranazionale è presente solo per il 2-3% della spesa pubblica nazionale, locale e per alcune politiche precise, sotto lo stretto periodico controllo e consenso unanime degli Stati.⁶¹ Quali sono quindi le conseguenze di una scarsa capacità fiscale? La ridotta capacità discrezionale dei funzionari europei. Prendendo in considerazione le due spese principali dell'Unione Europea, ossia i Fondi Strutturali e la Politica Agricola Comune, gli Stati membri hanno la possibilità di contrastare la volontà di Bruxelles.

Dall'analisi svolta finora è emerso come gli Stati membri abbiano un grosso potere all'interno del processo di legislazione dell'Unione Europea. In pratica, nonostante il processo legislativo UE sia posto a rigidi vincoli e controlli, i Paesi membri hanno a disposizione alternative al rispetto delle norme sovranazionali. Sebbene nell'ambito delle funzioni fondamentali europee, ossia l'attività economica transfrontaliera, le norme sovranazionali vengono applicate agli ordinamenti interni in maniera vincolante, i singoli governi nazionali hanno la facoltà di mantenere la propria normativa e di agire unilateralmente nelle aree dove l'UE non ha attuato politiche.⁶²

Ad esempio, i governi possono operare tramite organizzazioni alternative all'Unione Europea per attuare politiche che interessano i diritti umani, l'immigrazione, politiche ambientali, ecc. Inoltre, possono agire collettivamente all'interno di istituzioni per migliorare politiche sociali, di difesa, e monetarie grazie ad una maggiore cooperazione, flessibilità e coalizione rafforzata. Molto importante è il fatto che in alcune aree come le politiche ambientali, i singoli Stati hanno la facoltà di rinunciare alle normative europee allo scopo di adottare normative più stringenti.⁶³

In conclusione, quest'analisi ha mostrato come l'idea di un "superstato" europeo sia fuori luogo e che le istituzioni europee siano strettamente condizionate da vincoli, equilibri e

⁶¹ Ivi, p. 610.

⁶² Ivi, pp. 607-609.

⁶³ Ivi, p. 610.

controlli costituzionali che non lasciano trapelare l'idea di un deficit democratico europeo.

1.3 La dimensione socio-culturale

1.3.1 L' assenza di politiche sociali e di un *demos* europeo

All'interno del dibattito legato alla carenza di legittimità democratica europea, assume uno spessore di rilievo anche l'aspetto socio-culturale. Questa tematica si può a sua volta scomporre in due sezioni. La prima indaga la questione del deficit democratico basandosi sulla mancata costruzione di uno stato sociale europeo, o l'insufficiente presenza di un ruolo istituzionale in campo sociale dell'UE.⁶⁴ La seconda, invece, sostiene la tesi secondo cui l'Unione Europea soffra di un disavanzo democratico per la mancanza di un'identità politica ed etnoculturale europea condivisa, o di una comunità politica europea riconosciuta.⁶⁵

Prendendo in considerazione il primo gruppo, le critiche nei confronti dell'UE riguardano principalmente la questione dei diritti sociali all'interno di un'architettura europea integrata economicamente, ma non politicamente. L'adozione di una politica sociale a livello sovranazionale contribuirebbe fortemente a legittimare democraticamente l'UE, attuando quindi un paragone con quanto accaduto per gli Stati-nazione, dove le politiche sociali introdotte hanno coadiuvato la formazione dell'economia nazionale e legittimato l'istituzione statale.⁶⁶

All'interno del contesto europeo lo Stato-nazione rimane ancora un intermediario insostituibile per l'attuazione di politiche europee. L'esecutivo europeo non ha la facoltà di imporre tasse, attuare misure di difesa, emanare ordini di legge efficaci o prendersi carico dell'istruzione pubblica. Inoltre, considerando il potere legislativo dell'UE incarnato nelle istituzioni del Consiglio dei ministri e nel Parlamento europeo, esso non

⁶⁴ Majone, *Deficit democratico*, pp. 9-10.

⁶⁵ Goodhart, *Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass*, p. 569.

⁶⁶ Majone, *Deficit democratico*, p. 10.

possiede la capacità di generare doveri civici europei vincolanti giuridicamente da norme procedurali.⁶⁷

In aggiunta, per quanto i governi dei Paesi membri siano portatori di legittimità democratica, il passaggio di autorità avvenuto in seguito alla realizzazione del Mercato Comune ha diminuito il potere di salvaguardare gli interessi dei cittadini nazionali. Di fatto, questo compito viene svolto con sempre più frequenza dalla Corte di Giustizia e dalla Commissione. Tuttavia, viene così a formarsi un'asimmetria tra la capacità e il mandato di agire delle istituzioni europee, dato dall'incapacità del Consiglio europeo di trasferire il mandato alle due istituzioni sopra citate. Esso è composto dagli elettori nazionali che non condividono fiducia e solidarietà per fornire programmi di integrazione a base politica e fiscale. In altre parole, le istituzioni europee non giocano un ruolo importante nell'assicurare un certo bilanciamento che garantisca relazioni eque fra i Paesi membri, regioni e classi sociali. Come già introdotto in precedenza, il motivo può essere attribuito a due cause. Da un lato, la mancanza di efficienza verticale nella politica europea, in cui le istituzioni non sono in possesso della capacità di governo politica e fiscale di attuare obiettivi di alto livello. Dall'altro, a livello orizzontale, i popoli europei non condividono una visione collettiva e ragionano ancora in termini nazionali, dando ancora poco peso allo sviluppo di relazioni fiduciarie e solidali a livello europeo. Il risultato è che l'Unione Europea non ha la possibilità di ribattere con forza al mantenimento degli standard attuali per la spesa sociale a causa della sua struttura istituzionale a forte stampo neoliberale. Quest'ideologia genera un processo di integrazione caratterizzato più dalla liberalizzazione del mercato che dal rafforzamento della protezione sociale.⁶⁸

Al giorno d'oggi, dunque, lo squilibrio generato dalla capacità dal mandato delle istituzioni sovranazionali genera un deficit che mette in crisi l'adozione di una politica sociale e la legittimazione democratica a livello europeo.⁶⁹

⁶⁷ Claus Offe, *The Democratic Welfare State: A European Regime Under the Strain of European Integration*, in "IHS Political Science Series", 2000, 68, p. 10.

⁶⁸ Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit'*, p. 618.

⁶⁹ Ivi, pp. 10-12.

La seconda sezione che caratterizza la dimensione socio-culturale del deficit democratico dell'Unione Europea consiste nella mancanza di un'identità politica ed etnoculturale europea condivisa, o di una comunità politica identificata.

Il termine *demos* può attribuirsi ad un gruppo etnico, culturale, professionale, di interesse o rappresentare semplicemente un insieme di individui.⁷⁰ Se invece si attribuisce alla parola il significato di una comunità politica che condivide uno scopo ed è integrata in un'infrastruttura istituzionale autogovernata, il risultato è che un singolo popolo europeo non esiste. In primo luogo, la comunità politica del sistema europeo è suddivisa in identità collettive, strutture e sfere politiche pubbliche.⁷¹ Di fatto, all'interno dell'Unione Europea dominano le identità nazionali e meno del 15% della popolazione si identifica come europea. Piuttosto, il 40% si rappresenta esclusivamente a livello nazionale. Per lo più, identificarsi come europei è soprattutto una considerazione fatta da cittadini con un alto livello di istruzione ed in possesso di un certo reddito.⁷²

In secondo luogo, una sfera pubblica europea integrata non è ancora presente e non sembra realizzabile attualmente a causa della scarsa presenza di media transnazionali europei che coinvolgono specificatamente settori elitari della società.⁷³

In terzo luogo, le strutture politiche che rappresentano le preferenze politiche dei cittadini europei sono deboli. Come già descritto all'interno della dimensione istituzionale del deficit democratico europeo, le associazioni partitiche sono organizzate e radicate a livello nazionale, mentre a livello sovranazionale sono presenti solo partiti deboli. Inoltre, non esiste un elettorato europeo a causa della struttura delle elezioni classificate come elezioni nazionali di secondo ordine.⁷⁴

In quarto ed ultimo luogo, bisogna considerare la differenza che intercorre tra gli standard di giustizia sociale e politica di un *demos* all'interno del contesto nazionale e quelli tra

⁷⁰ Richard Bellamy, 'An Ever-Closer Union Among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU, in "Journal of European Integration", 2013, 35, p. 501.

⁷¹ Francis Cheneval, Frank Schimmelfennig, *The Case for Democracy in the European Union**, in "Journal of Common Market Studies", 2012, 51, p. 337.

⁷² Neil Fligstein, *Euroclash: The EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 142-156.

⁷³ Cheneval, Schimmelfennig, *The Case for Democracy in the European Union**, p. 337.

⁷⁴ Ivi, pp. 337-338.

più *demos* a livello europeo. All'interno di un solo popolo è presente sufficiente solidarietà affinché il processo decisionale maggioritario sia accettabile e che garantisca i mezzi più giusti per trattare i cittadini egualmente. Al contrario, tra più popoli non è necessario soddisfare standard di giustizia politica sociale così elevati perché il processo di integrazione europea garantisce reciprocità vantaggiose fra gli Stati membri, assicurando l'autodeterminazione collettiva dei diritti. In altre parole, per conferire legittimità democratica agli accordi fra i Paesi è necessario che i singoli cittadini siano consapevoli dell'interazione e della cooperazione necessarie e che queste possano verificarsi in determinate aree. Organi centrali come la Corte di Giustizia europea sono giustificati come soluzioni per garantire che tutti gli Stati mantengano i loro obblighi vantaggiosi reciprocamente. Tuttavia, queste istituzioni devono essere sotto il controllo degli Stati e dei singoli cittadini contraenti. Dunque, il problema sorge quando questo sistema politico deve funzionare per rappresentare una cittadinanza paneuropea, entrando in collisione con aree politiche che competono solo agli Stati. Questa invasione delle competenze si rivela svantaggiosa in quanto sono i sistemi democratici nazionali che determinano la base per la cittadinanza europea, anche se solo formalmente. Di fatto, la solidarietà collettiva fra i vari *demos* europei costituisce l'infrastruttura giuridica, economica e sociale che presuppone il godimento dei diritti. Dunque, eludere le strutture democratiche degli ordinamenti nazionali aumenta l'efficacia e la legittimità democratica del processo decisionale europeo. Ma allo stesso tempo, il ruolo degli Stati limita il modo in cui le istituzioni dell'UE possono agire.⁷⁵

In base a quanto riportato finora, si può affermare che quando si utilizza il termine "europeo" per identificare i cittadini che vivono all'interno dell'Unione, ci si riferisce maggiormente ad una categoria socio-geografica, piuttosto che ad una classe politica.⁷⁶

Inoltre, la questione del *demos* europeo rimane un affare delle élite, messo in secondo piano rispetto al concetto di *demos* mediato da identità nazionali, sfere e strutture politiche pubbliche. In effetti, il popolo nazionale gioca ancora un ruolo dominante ed è ben radicato grazie anche alla funzione svolta da istituzioni pubbliche nazionali quali scuole, università, sfere mediatiche e attività dei partiti che non presentano equivalenti a livello

⁷⁵ Bellamy, 'An Ever-Closer Union Among the Peoples of Europe', pp. 510-512.

⁷⁶ Offe, *The Democratic Welfare State*, p. 17.

sovrastatale.⁷⁷ Inoltre, si è descritto come l'impegno per il riconoscimento dei diritti civili e politici oltre la sfera nazionale per contrastare la mancanza di una comunità paneuropea oscura il diritto al riconoscimento di ogni popolo di istituzionalizzare tali diritti a modo suo. Pertanto, la sfida normativa posta dalle accuse di un deficit democratico socio-culturale vede alla base il difficile bilanciamento dei trasferimenti fra gli Stati membri senza compromettere il diritto di ciascun popolo ad essere equamente e pubblicamente rappresentato nei processi nazionali e sovrastatali.⁷⁸ In aggiunta, nemmeno prendendo in considerazione i Trattati di Maastricht ed Amsterdam, che esaltano la pace, i diritti umani, la democrazia, la prosperità e l'equa distribuzione economica come valori di riferimento, si è arrivati a identificare un riconosciuto patriottismo costituzionale condiviso dai popoli d'Europa. Infine, l'attuale fulcro del processo di integrazione, ossia l'Unione economica e monetaria, non può certo costituire le basi morali e politiche per una UE più politica e democratica. Per ovviare a questa situazione, le élite europee hanno fatto appello a discorsi simbolici caratterizzati da un'Europa cristiana e antimusulmana, hanno fatto leva sulla cittadinanza europea introdotta con il Trattato di Maastricht o sull'introduzione delle elezioni dirette del Parlamento europeo, ma con scarsi risultati.⁷⁹

Da quest'analisi emerge dunque come la democrazia, il principio cardine dell'Unione Europea, appare danneggiata piuttosto che rafforzata dal processo di integrazione politica. La democrazia all'interno dell'UE è convalidata dai Paesi membri che però vedono il loro potere decisionale diminuire. Allo stesso tempo però, la legittimazione democratica dell'UE poggia su basi fragili. In assenza di una sovranità pubblica e di un *demos* europeo che responsabilizzano le istituzioni legislative e le associazioni partitiche in corrispondenza degli standard della democrazia europea, la responsabilità deve essere combattuta all'interno dei confini nazionali dei diversi Stati membri. Di conseguenza, la base giuridica su cui si fonda l'Unione Europea rimane consolidata ad un contratto di diritto internazionale e non su una costituzione europea.⁸⁰

⁷⁷ Cheneval, Schimmelfennig, *The Case for Democracy in the European Union**, p. 338.

⁷⁸ Bellamy, 'An Ever-Closer Union Among the Peoples of Europe', pp. 513-514.

⁷⁹ Offe, *The Democratic Welfare State*, p. 17.

⁸⁰ Ivi, p. 18.

1.3.2 Il conflitto di interessi nazionali ed il concetto di *demos* transnazionale

Come riportato all'interno della sezione precedente, la questione della legittimità democratica europea prende in considerazione anche l'aspetto socio-culturale. Si è quindi analizzato quali sono i principali punti toccati dagli studi che evidenziano la presenza di un deficit democratico basato sulla mancanza di uno stato sociale e dall'assenza di un *demos* europeo e/o di un'identità politica ed etnoculturale condivisa a livello transnazionale.

In questa sezione, invece, si descriveranno gli argomenti che supportano la tesi secondo cui l'Unione Europea non soffre di un deficit democratico di carattere socio-culturale. Come svolto per il paragrafo precedente, anche in quest'occasione la tematica verrà scomposta in due sottosezioni che comprendono la questione della formazione di uno stato sociale europeo e la costruzione di un'identità politica ed etnoculturale europea condivisa e riconosciuta.

Per quanto concerne la prima categoria, in prima istanza si deve annotare che il limitato spessore riservato alle politiche sociali europee è generato dalla non volontà dei decisori politici nazionali di delegarne il controllo a Bruxelles. Gli Stati membri considerano il *welfare* un settore rilevante all'interno della propria agenda politica e non intendono trasferire le proprie competenze, e soprattutto risorse in materia, a livello sovranazionale. Questa inclinazione è sempre stata presente all'interno dei Trattati istitutivi dell'UE e non è stata cambiata nel corso del processo di integrazione europea, attribuendo sempre all'istituzione sovrastatale un ruolo limitato di consulenza, studio e coordinamento in materia.⁸¹

Inoltre, il deficit di competenze legislative a livello europeo è caratterizzato anche da un disavanzo di risorse finanziarie. Con le uniche eccezioni dettate dalla Politica Agricola Comune e dai Fondi Strutturali di coesione, il bilancio dell'Unione Europea rimane inferiore all'1,3% del PIL.⁸²

In Europa i livelli di previdenza sociale rimangono stabili. Non è presente una linea decisa che segue una maggiore redistribuzione, ma nemmeno una linea contraria che pende verso una diminuzione della spesa. Piuttosto, l'UE ha sempre garantito alti standard di sostegno

⁸¹ Majone, *Deficit democratico*, p. 9.

⁸² *Ibidem*.

in materia, mantenendo un modello, per le politiche di sua competenza, simile a quello relativo ai diversi contesti nazionali. A tal proposito, il carattere distintivo che differenzia l'UE dai suoi Stati membri risiede nel conflitto di interessi che si genera fra quest'ultimi, e non nella diversa struttura fra l'istituzione sovrastatale e i Paesi membri. Ad esempio, in materia di tassazione c'è una profonda divergenza fra i decisori politici nazionali che si schierano contro l'armonizzazione della provvidenza sociale e i governi che invece sono favorevoli ad un'omogeneità per il *welfare*.⁸³

Infine, l'opposizione a politiche di redistribuzione non proviene solo dai singoli governi nazionali, ma è una questione insita anche nelle volontà dei cittadini europei. In effetti, gli unici Paesi che sono più favorevoli a politiche redistributive e che beneficerebbero maggiormente dal bilancio comunitario sono quelli come Grecia e Portogallo⁸⁴ o i Paesi di entrata europea più recente, facenti parte dell'Europa centrale ed orientale. Mentre altri Stati come la Germania sono più conservatori e favoriscono la redistribuzione a livello interno piuttosto che a livello sovranazionale.⁸⁵ La motivazione di tale asimmetria trova le sue basi nel carattere singolare degli Stati membri. È fondamentale apportare che ogni Paese UE è costituito di rapporti, tradizioni e traguardi politici che hanno portato alla formazione di un certo livello sociale. Perciò, l'attuazione di politiche redistributive a livello transnazionale risulterebbe legittimamente accettato solo in una comunità omogenea dove l'equilibrio fra economia e sociale viene dettato dal consenso dell'insieme dei cittadini europei.⁸⁶ Di conseguenza, lo squilibrio generato da interessi sociali differenti per contesto nazionale accentua l'inesistenza di una comunità paneuropea, circoscrivendo fortemente il numero di politiche che possono essere delegate a livello europeo.⁸⁷

Da questa breve analisi si può quindi affermare come una politica sociale europea più incisiva non è fattibile. Inoltre, tale incremento non porterebbe ad un aumento della

⁸³ Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit'*, pp. 618-619.

⁸⁴ Majone, *Deficit democratico*, p. 10.

⁸⁵ Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit'*, p. 619.

⁸⁶ Majone, *Deficit democratico*, p. 10.

⁸⁷ *Ibidem*.

legittimazione democratica, bensì rafforzerebbe l'idea collettiva di un'organizzazione interstatale ancora più tecnocratica e centralizzata di quella già ora presente.⁸⁸

Prendendo ora in esame la seconda sezione di cui si compone la tesi secondo cui l'Unione Europea non soffra di un deficit democratico a livello socio-culturale, due argomenti verranno presi a supporto.

In primis, ragionare su una comunità politica paneuropea affidandosi al paragone con gli Stati-nazione è un errore concettuale in quanto si considera un certo livello di idealizzazione dei processi storici non del tutto positivi. Ad esempio, molte istituzioni statali sono sorte con l'intento di circoscrivere etnie, culture e destini comuni. In altre parole, la concezione secondo cui la democrazia possa svilupparsi solamente all'interno di una stretta comunità omogenea.⁸⁹

Secondo, il concetto di popolo e di democrazia non possono essere sovrapposti o accorpati. Partendo dal presupposto che il concetto di *demos* è riservato agli Stati membri all'interno dell'architettura costituzionale europea, la democrazia e l'identità politica devono essere definiti separatamente. La nozione di popolo europeo non dovrebbe quindi essere legata ad un'identità culturale o ad una tradizione storica, bensì dovrebbe essere basata sui progetti condivisi e su un intreccio sociale e culturale tra popoli.⁹⁰ Inoltre, se si intende il *demos* come una comunità, bisogna tenere in considerazione l'idea che questa si formi dallo sviluppo della costruzione politica che prende parte all'interno del processo di integrazione e non come un concetto preesistente. In aggiunta, l'Unione Europea non è uno Stato e non ambisce ad essere un superstato fondato su di una nazione transnazionale. Ecco perché la questione del *demos* europeo deve essere vista attraverso una lente diversa rispetto a quella utilizzata nella lettura del termine in chiave nazionale. Si tratta di un concetto non paragonabile a categorie precedenti e definito dall'unione del sistema parlamentare sovrastatale e l'insieme dei popoli d'Europa.⁹¹ Oltretutto, gli ultimi decenni di integrazione europea hanno portato all'emergere di processi decisionali sempre più circoscritti a quelli riscontrabili all'interno di un'unica comunità politica.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Daniel Innerarity, *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?* In "LSE Europe in question Discussion Paper Series", 2014, 77, p. 22.

⁹⁰ Ivi, p. 5.

⁹¹ Furio Cerutti, *Quali e quanti deficit in Europa*, in "Stato e Mercato", 2003, 67, pp. 46-48.

Questo può essere meglio compreso se si pensa all'UE come ad un sistema politico sempre più vicino agli ordinamenti maggioritari. Ad esempio, dagli anni '80 in poi molti cambiamenti hanno rafforzato il ruolo del Parlamento europeo nei settori economico e sociale, della Corte di Giustizia che ora promuove maggiormente il processo di integrazione e hanno introdotto cambiamenti nel sistema di elezione della Commissione e del relativo Presidente.⁹²

Il *demos* europeo non è quindi un'identità saldata su categorie prepolitiche, ma può essere modificata dalle politiche adottate e dall'opinione pubblica. È necessario dunque compiere uno sforzo di lettura e analizzare l'Unione Europea come una comunità politica emergente determinata dal rapporto fra diversi fattori, interni ed esterni.⁹³

Secondo questa visione, si può quindi concludere che a fronte di coloro che affermano che un deficit democratico sia presente a livello europeo per via dell'assenza di un'identità politica paneuropea, questa carenza può creare l'effetto opposto, andando a legittimare ancora più democraticamente l'UE.⁹⁴ La chiave risiede nell'approccio alla lettura del *demos*, che deve essere contestualizzato a livello transnazionale e sdoganato dalle vecchie categorie ideologiche entro le quali ci si muove per identificare nuovi processi come quello dell'integrazione europea.

L'analisi svolta in questo capitolo ha messo in luce come il dibattito sulla legittimità democratica e sul deficit democratico europeo siano questioni continuamente oggetto di discussione. Inoltre, è emerso come non esiste una sola critica rivolta alla democrazia europea, come allo stesso tempo non è presente un solo argomento che delegittima le critiche poste all'Unione Europea.

In questa prima parte dell'elaborato si è dunque cercato di mettere a punto lo stato dell'arte riguardante la questione della legittimità democratica e del deficit democratico a livello europeo. Di fatto, il dibattito risulta ancora piuttosto irrisolto, sebbene la maggioranza degli studiosi in materia concordi sulla presenza di tale deficit. Tuttavia, come già ribadito in precedenza, da una parte manca un consenso unanime sulla natura di

⁹² Innerarity, *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?* pp. 18-19.

⁹³ Ivi, pp. 15-16.

⁹⁴ Ivi, pp. 25-26.

tale disavanzo; allo stesso tempo dall'altra, manca un accordo generale tra gli studiosi che invece sostengono non sia presente un deficit democratico.

Nel capitolo successivo si andranno invece ad analizzare quali sono le radici storiche che hanno portato alla nascita del dibattito sulla legittimazione democratica e sul deficit democratico europeo, andando ad esaminare lo sviluppo della democrazia all'interno del processo di integrazione europea.

CAPITOLO SECONDO

IL RAPPORTO FRA DEMOCRAZIA E PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

All'interno dell'analisi svolta nel capitolo precedente si è descritto il punto sul dibattito normativo riguardante il deficit democratico europeo. La parte che segue è invece dedicata ad esaminare il rapporto fra democrazia e processo di integrazione europeo, sia dal punto di vista storico che concettuale.

L'obiettivo di questo capitolo è dunque quello di descrivere i principali sviluppi democratici europei in relazione agli avvenimenti politici ed economici che hanno contrassegnato il percorso di integrazione. Partendo dall'avvio di tale processo nel dopoguerra, l'analisi seguirà le diverse fasi e tappe che contribuirono al consolidamento di più di sessant'anni di cooperazione economica e politica di quella che oggi è l'Unione Europea. Il percorso di integrazione è stato caratterizzato dall'alternarsi di fasi di forti spinte europeizzanti ed altre contraddistinte da crisi, stagnazione e stallo del progetto europeo. Tali sviluppi sono sempre stati accompagnati da un forte interesse per la questione democratica da parte degli studiosi in materia. Come già riportato in precedenza, il processo di integrazione ed il metodo utilizzato per attuarlo hanno dato vita ad un mutamento nei sistemi di governo dei Paesi membri ed hanno contribuito a far emergere numerose problematiche relative alla questione democratica. Questa, infatti, si è sviluppata all'interno di un contesto sovranazionale unico ed estraneo ai regimi politici nazionali. Inoltre, la progressiva trasformazione dell'organizzazione sovrastatale in un'Unione politica, rispetto alla sua originaria connotazione di organizzazione economica, ha incrementato la questione del deficit democratico europeo. Nondimeno e come emergerà a fronte delle successive analisi, il disavanzo democratico è stata una caratteristica presente fin dall'avvio del processo di integrazione ed è cresciuta in rilevanza nel corso dell'attuazione della cooperazione economica e politica.

Prima però di entrare nel merito della questione che si andrà ad esaminare e per comprendere appieno gli sviluppi democratici in rapporto al processo di integrazione, è necessario appoggiarsi ad una definizione normativa di democrazia.

2.1 Democrazia: un concetto da cui partire

Cosa significa democrazia? Il termine sta ad indicare una forma di governo basata sulla sovranità popolare ed in grado di garantire al singolo cittadino la partecipazione eguale all'esercizio del potere pubblico.⁹⁵ In termini più generici e secondo il pensiero di Norberto Bobbio, la democrazia può essere intesa come «una delle tante forme di governo, in particolare quella in cui il potere è nelle mani non di uno solo o di pochi ma di tutti o meglio della maggior parte, e come tale si contrappone alle forme autocratiche, come la monarchia e l'oligarchia».⁹⁶ Da questa prima definizione emerge come il fondamento democratico riposi nella collettività. Inoltre, tale sistema politico presuppone che il popolo, caposaldo dell'autorità politica, deve essere posto nelle condizioni di esercitare e/o di controllare tale potere.⁹⁷ Nelle moderne democrazie ciò si traduce nella creazione di un ordine politico liberale, caratterizzato da rappresentanza costituzionale, legislazione parlamentare, divisione dei poteri, Stato di diritto e diritti in grado di determinare l'atteggiamento dei governanti. Tuttavia, con il termine democrazia si intende anche, e più specificatamente, la componente partecipativa dei cittadini ai processi e alle procedure di decisione politica all'interno del sistema politico liberale.⁹⁸ L'utilizzo del termine è fondamentale per la comprensione dell'analisi che verrà svolta nei capitoli seguenti in rapporto al processo di integrazione europea. Detto ciò, l'accezione del concetto democratico che si prenderà in considerazione per lo svolgere delle successive riflessioni all'interno dell'elaborato sarà la seconda descritta. Dunque, si prenderà come punto di partenza la democrazia europea nelle modalità in cui i cittadini influenzano il processo decisionale politico in rapporto all'agire dei decisori politici. Innanzitutto, risulta importante giustificare normativamente il tipo di democrazia come concetto politico inteso dai “moderni” e quello invece determinato dagli “antichi”.

⁹⁵ <https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia/>, consultato il 20/11/2021.

⁹⁶ Norberto Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Milano, Simonelli, 2006, p. 29.

⁹⁷ Georges Burdeau, *Democrazia*, in “Enciclopedia del Novecento”, Roma, 1977, II, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-del-Novecento\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-del-Novecento)/), consultato il 20/11/2021.

⁹⁸ Bernard Peters, “Public discourse, identity and the problem of democratic legitimacy”, in: Erik O. Eriksen (ed.), *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, London, Routledge, 2005, p. 86.

Per quanto concerne il mondo degli “antichi”, il concetto di democrazia trova le sue fondamenta nel pensiero politico greco. I greci definivano la democrazia come il governo dei molti o della maggioranza; in altre parole, il popolo contrapposto al governo di pochi o di uno.⁹⁹ Si parla di legittimità democratica, dove il fondamento del potere deriva dal consenso verificato del *demos*.¹⁰⁰ Ma la titolarità del potere non basta, è necessario definirne anche le forme di esercizio. I greci interagivano vis-à-vis nella piazza della *polis*, permettendo al cittadino di godere sia della titolarità che dell’esercizio della democrazia.¹⁰¹ Questa modalità di deliberazione corrisponde a quella che viene definita come democrazia diretta, in grado di soddisfare a pieno l’esigenza democratica.¹⁰² Ciò era possibile in quanto l’esperienza democratica era consentita ad un numero circoscritto di individui in grado di deliberare. Tuttavia, con l’aumento dei cittadini in diritto di esprimere il proprio potere ed esercizio, il nesso in questione ha subito una trasformazione. È in questa prospettiva che si inizia a parlare di democrazia dei “moderni”. Il significato descrittivo del termine non è cambiato, è sempre il popolo che detiene il diritto di prendere decisioni collettive. Ciò che ha subito una trasformazione è la modalità con cui si esercita il potere a deliberare. Si passa, dunque, da una democrazia diretta ad una rappresentativa,¹⁰³ che ricollega la separazione fra titolarità ed esercizio del potere tramite appositi congegni rappresentativi.¹⁰⁴ Tuttavia, nelle moderne democrazie, l’iniziativa legislativa è costituzionalmente consentita in determinate circostanze grazie a determinati dispositivi quali il referendum e il potere di veto.¹⁰⁵

⁹⁹ Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, p. 49.

¹⁰⁰ Giovanni Sartori, *Democrazia*, in “Enciclopedia delle scienze sociali”, Roma, 1992, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/), consultato il 20/11/2021.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Burdeau, *Democrazia*, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-del-Novecento\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-del-Novecento)/).

¹⁰³ Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, p. 49.

¹⁰⁴ Sartori, *Democrazia*, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/).

¹⁰⁵ Burdeau, *Democrazia*, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-del-Novecento\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-del-Novecento)/).

La democrazia dei “moderni” è anche quella che viene definita “liberale”. Il liberalismo è compatibile con il concetto democratico, inteso come regime politico basato sulla sovranità popolare e sviluppatosi a livello istituzionale liberale. Democrazia e liberalismo si sono progressivamente evoluti e hanno sempre più costituito un rapporto complementare. Di fatto, i diritti alle libertà sono stati la *conditio sine qua non* per l’applicazione del metodo democratico, così come quest’ultimo si è dimostrato il mezzo più importante per la difesa di tali diritti.¹⁰⁶ Dunque, la liberaldemocrazia, intesa come la sola e unica democrazia dei “moderni”, si configura come un sistema di governo limitato da una costituzione e basato sulla competizione fra le élite per l’intesa popolare. Tuttavia, si tratta di un sistema politico complesso, dove la componente liberale e quella democratica possono scontrarsi a vicenda. L’equilibrio fra le due istanze garantisce il regime politico più diffuso sulla scena globale, ma le istanze secondo cui il liberalismo costituisce una condizione necessaria per la democrazia sono oggetto di discussione a causa degli esperimenti democratici in corso al di fuori del conteso occidentale.¹⁰⁷

Nonostante il difficile rapporto fra democrazia e liberalismo, gli ultimi decenni sono stati caratterizzati dalla polemica attorno alla governabilità dei regimi democratici. In particolare, con sempre più frequenza risaltano interrogativi riguardo le sfide che emergono dalla società civile e la conseguente capacità di una risposta adeguata da parte del sistema politico. Questo fenomeno che si identifica come “sovraccarico” dipende da due fattori. Da una parte, le istanze liberali caratterizzate dal corretto funzionamento della sovranità popolare e dei diritti politici consentono ai cittadini di pretendere che le proprie richieste vengano rispettate e soddisfatte. Dall’altra, le normative fornite dal sistema democratico per la definizione di decisioni collettive non sono in grado di rispondere adeguatamente alle richieste della società civile a causa della loro complessità.¹⁰⁸

Da quest’analisi emerge come l’ingovernabilità dei sistemi democratici comporti due conseguenze. In primis, il sistema parlamentare viene indebolito dal rafforzamento del potere esecutivo e dall’insorgere di sistemi presidenziali e/o semipresidenziali. Secondo,

¹⁰⁶ Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, pp. 59-61.

¹⁰⁷ Angelo Panebianco, *Democrazia*, in “Enciclopedia del Novecento”, 1998, II, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357eee51_\(Enciclopedia-del-Novecento\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-del-Novecento)/), consultato il 20/11/2021.

¹⁰⁸ Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, pp. 103-106.

emergono sempre più limiti al sistema maggioritario, inteso come principio base della democrazia.¹⁰⁹

Secondo i neoliberali, una soluzione potrebbe essere data dalla limitazione costituzionale delle prerogative economiche e fiscali in dote ai sistemi parlamentari.¹¹⁰

Oggi giorno la democrazia viene considerata come l'ideale di società politica ed economica più diffuso sulla scena mondiale, dopo aver sconfitto i principali antagonismi totalitari del XX secolo, sia a livello politico che economico. Come conseguenza, dalla fine del secolo si è assistito a nuove forme di democratizzazione e nuovi regimi democratici sono sorti sulle ceneri dei sistemi totalitari e autoritari, adottando istituzioni e sembianze democratiche.¹¹¹

Tuttavia, la battaglia morale, ideologica e politico-istituzionale vinta dalla democrazia contro altre forme di società politico-economiche ha comportato conseguenze di non poca rilevanza in quei Paesi dove prima erano presenti regimi autoritari o totalitari. Si pensi, ad esempio, ai contesti dell'America Latina, dell'Europa orientale o alle fragili basi su cui si fonda la democrazia russa. Inoltre, anche lo stesso occidente è scosso da trasformazioni sia a livello endogeno, che esogeno e che potrebbero comportare a fratture e cambi di regime all'interno della società.¹¹²

A livello endogeno, i principali problemi riguardano l'assetto istituzionale, la divisione dei poteri e l'accrescimento dei poteri giudiziari. Come già riportato, si sta assistendo ad una prevalenza degli esecutivi sulle assemblee legislative, ad una riduzione dei poteri rappresentativi e ad un rafforzamento del presidenzialismo e del semi-presidenzialismo.¹¹³

A livello esogeno, invece, i sistemi democratici occidentali sono minacciati dalla globalizzazione dei mercati; quindi, dalla riduzione dello stato sociale e dal conseguente smussamento fra le decisioni politiche e quelle economico-finanziarie prese dai

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ivi, p. 107.

¹¹¹ Panebianco, *Democrazia*, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357eee51_\(Enciclopedia-del-Novecento\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-del-Novecento)/).

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

governi.¹¹⁴ L'insieme di queste sfide porta ad una maggiore porosità nei confini fra gli Stati-nazione. Da questa prospettiva, il processo di integrazione europea potrebbe costituire un appiglio di salvezza per la democrazia, a patto che venga intrapreso un costante accrescimento dell'interdipendenza fra gli Stati membri e la creazione di vere e proprie istituzioni democratiche a livello sovranazionale.¹¹⁵

Di fatto, è possibile notare come a livello transnazionale si sia consolidata una tendenza a rimodellare i concetti definiti "classici" di democrazia rappresentativa. L'accento si sposta dal ruolo dei parlamenti, delle elezioni e dei partiti verso nozioni di rappresentazione più segmentata. L'idea è che la rappresentanza del popolo, o quantomeno della società civile, venga mantenuta tramite associazioni e gruppi di interesse, esperti e comitati.¹¹⁶

Tuttavia, in questo sistema la democrazia appare più frammentata rispetto ai sistemi politici democratici presenti a livello nazionale. Se negli Stati-nazione la democrazia si basa su diversi dispositivi di legittimazione quali il governo del popolo tramite la partecipazione politica, la rappresentanza dei cittadini, un effettivo governo e la consultazione degli interessi della società civile, all'interno dell'Unione Europea tali meccanismi non assumono la stessa importanza. Solo una governance efficace e la consultazione degli interessi del popolo appaiono a livello sovranazionale. La restante parte dei meccanismi di legittimazione democratica risiede ancora negli Stati membri. Le conseguenze della mancanza di un governo effettivo a livello sovranazionale e della reale partecipazione e rappresentanza politica dei cittadini contribuisce fortemente a generare un elettorato deluso per l'incapacità di espressione diretta sulle politiche europee che interessano la società civile.¹¹⁷

L'Unione Europea ha quindi creato un sistema democratico caratterizzato a più livelli. A livello sovranazionale vengono emanate politiche in assenza di politica, mentre a livello nazionale si genera un'arena politica, ma in assenza di politiche. In effetti, queste vengono decise a livello comunitario e rimosse dalla discussione interna agli Stati membri. Di

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Peters, "Public discourse, identity and the problem of democratic legitimacy", p. 111.

¹¹⁷ Vivien A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 222.

conseguenza, il malcontento della società civile e dei cittadini si ripercuote sulle spalle dei politici nazionali, ritenuti responsabili di attuare politiche che in realtà non decidono e non possono in ogni caso cambiare. Risultano dunque necessarie una nuova narrazione e nuove pratiche di legittimazione democratica a livello europeo.¹¹⁸

2.2 Nascita e primi sviluppi della Comunità Europea

2.2.1 Dalla Dichiarazione Schuman all'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo

La prima importante tappa destinata a segnare l'avvio del processo di integrazione europea è il cosiddetto piano Schuman, pensato da Jean Monnet nel maggio del 1950. Il piano venne stilato per avviare la ricostruzione e la modernizzazione dell'economia francese nel dopoguerra. Per la realizzazione di tali sviluppi il ruolo della Germania e delle sue materie prime risultava però fondamentale. Così il 9 maggio 1950 Jean Monnet, incaricato dal generale Charles De Gaulle, propose al ministro degli esteri francesi Robert Schuman la creazione di un'autorità sovranazionale per la gestione e il commercio del carbone e dell'acciaio di Francia, Germania e dei Paesi interessati alla partecipazione. Nello stesso giorno il cancelliere tedesco Adenauer diede il suo assenso al progetto.¹¹⁹ Iniziò così una salda collaborazione fra le due ex potenze rivali in un settore vitale dell'economia. Tuttavia, sebbene presentato da Monnet come il primo passo verso una federazione europea, il piano Schuman costituì il primo step per la realizzazione del metodo funzionalista che, nel corso degli sviluppi integrazionisti, si rivelò deludente per l'attuazione di un'unione politica europea.¹²⁰

Il 18 aprile 1951 venne firmato a Parigi da Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo il Trattato che istituì la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Il Trattato costituì la formazione di: un'Alta Autorità per la politica della Comunità; un'Assemblea costituita da 78 membri dei Parlamenti nazionali e con

¹¹⁸ Ivi, p. 223.

¹¹⁹ Paolo Cacace, Giuseppe Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 49-50.

¹²⁰ Ibidem.

l'obiettivo di esaminare l'operato dell'Alta Autorità; un Consiglio dei ministri come organo intermediario fra l'Alta Autorità e i governi nazionali; una Corte di giustizia come garante del Trattato e competente per la risoluzione dei conflitti fra gli Stati membri; ed infine, il Comitato consultivo, composto da 51 rappresentanti dei consumatori, delle associazioni padronali e dei sindacati.¹²¹

Durante lo stesso periodo di firma ed entrata in vigore della CECA, il 4 novembre 1950 venne firmata a Roma dal Consiglio europeo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Tramite questa Convenzione i governi firmatari decisero di tutelare i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo. Sulle basi del documento proclamato nel 1948 dall'Assemblea generale ONU, ossia la Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo, il Consiglio d'Europa agì con lo scopo di creare un'unione sempre più stretta fra i propri membri, legati da un patrimonio di ideali politici, tradizioni condivise, rispetto della libertà e superiorità del diritto che costituiscono le fondamenta della giustizia e della pace, il cui mantenimento si basa su di un regime democratico e sul rispetto dei diritti dell'uomo.¹²²

Dopo la parentesi legata al fallimentare piano per la creazione della Comunità europea di difesa (CED), il 10 settembre 1952 i ministri degli esteri dei sei governi fondatori della CECA chiesero la discussione in Assemblea del progetto di costituzione europea, atto a costruire una Comunità politica.

Tre anni dopo, tra l'1 e il 2 giugno 1955 i ministri degli esteri della CECA riuniti a Messina discussero del rilancio del processo di integrazione europea, elaborando l'attuazione di un'unione economica e di un'organizzazione per lo sviluppo dell'energia atomica. L'obiettivo fu quello di rilanciare l'Europa mediante la creazione di un mercato comune, l'armonizzazione sociale e l'utilizzo pacifico dell'energia nucleare che insieme, avrebbero dovuto unire le diverse economie nazionali.¹²³ Due anni dopo, il 25 marzo 1957 a Roma vennero firmati i Trattati che istituirono la CEE (Comunità economica europea) e l'Euratom da parte dei sei membri della CECA. I trattati entrarono poi in vigore il 1° gennaio 1958.

¹²¹ Ivi, pp. 51-52.

¹²² *Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)*, aperta alla firma a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953, preambolo.

¹²³ Cacace, Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea*, p. 85.

L'obiettivo fu, dunque, quello di creare le basi per un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa attraverso lo sviluppo economico e sociale degli Stati membri, eliminando le barriere che dividevano il continente e migliorando le condizioni di vita e di occupazione dei cittadini. Per raggiungere tali scopi venne incoraggiata una maggior cooperazione fra i Paesi, volta a promuovere l'espansione e l'unità delle economie nazionali, gli scambi commerciali comuni, l'equilibrio e la lealtà nella concorrenza tramite la soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali.¹²⁴ Nello specifico, due parti del Trattato risultarono importanti: l'unione doganale e la libera circolazione dei cittadini, dei servizi e dei capitali.¹²⁵

Per quanto concerne il Trattato istitutivo dell'Euratom, gli Stati membri fissarono l'obiettivo di cooperare per sviluppare l'attività tecnica, commerciale e scientifica nel campo dell'energia atomica.¹²⁶

Assieme ai sopracitati Trattati CECA, CEE ed Euratom, si provvide anche alla costruzione dell'architettura istituzionale delle tre distinte Comunità, strutturate nel seguente modo: un Consiglio dei ministri composto dai rappresentanti dei Paesi membri e con funzioni diverse per le tre Comunità; tre diversi organi esecutivi che si differenziavano per competenze e numero a seconda della Comunità; un'Assemblea comune per le tre Comunità composta dai parlamentari eletti dai legislativi nazionali ed atta a controllare le decisioni della Commissione; infine, vennero creati ulteriori organismi volti a funzioni consultive quali la Banca centrale europea degli investimenti, il Fondo sociale europeo, il Comitato monetario e quello economico sociale.¹²⁷

Compito di tali istituzioni sarebbe stato quello di compiere, tramite la logica funzionalista di Monnet, l'armonizzazione fiscale e le misure legislative per il raggiungimento degli scopi fissati dai Trattati. In quest'ottica, i due organi principali alla guida dell'Europa furono fin da subito la Commissione e il Consiglio dei ministri. Mentre la prima avrebbe avuto la funzione di attuare i Trattati, il secondo sarebbe stato il vero e proprio centro deliberativo, dotato di potere sia legislativo che esecutivo. Per quanto riguarda invece

¹²⁴ *Trattato che istituisce la Comunità Economica europea (TCEE)*, aperto alla firma a Roma il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, preambolo.

¹²⁵ Cacace, Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea*, p. 88.

¹²⁶ Ivi, p. 89.

¹²⁷ Ivi, p. 90.

l'Assemblea parlamentare, essa era composta di deputati eletti indirettamente dai legislativi nazionali e fin dal principio risultò esente da alcuna autonomia e dotata di limitati poteri sia di controllo che di censura.¹²⁸

Alcuni anni dopo l'entrata in vigore dei Trattati di Roma, tra il 10 e l'11 febbraio 1961 si tenne un vertice dei capi di Stato a Parigi dove si decise di avviare una collaborazione politica più stretta fra i Paesi membri della CEE. Per l'occasione venne creata una commissione di studio sovrintesa da Christian Fouchet. Nello stesso anno, la Grecia entrò a far parte della Comunità, mentre Regno Unito, Danimarca e Irlanda presentarono domanda di adesione, seguite dall'anno seguente da quelle di Norvegia e Portogallo.

Il 16 luglio 1964 la Corte di giustizia della CEE affermò il principio del primato del diritto comunitario rispetto a quelli nazionali, mentre l'8 aprile del 1965 vennero firmati i Trattati che comportarono alla fusione degli apparati esecutivi delle tre distinte Comunità europee: CECA, CEE ed Euratom.

Dopo l'uscita di scena del generale De Gaulle nel 1969, complice di aver innescato una serie di tensioni all'interno della Comunità e ad un inasprimento delle relazioni internazionali soprattutto per il veto imposto all'entrata del Regno Unito nella CEE,¹²⁹ il Consiglio dei ministri decise di prendere nuovamente in esame le domande di ammissione alla Comunità da parte di Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia. Inoltre, nello stesso anno, tra l'1 e il 2 dicembre si tenne una conferenza all'Aja, alla quale parteciparono i capi di governo e/o di Stato per discutere dell'allargamento della Comunità per quei Paesi che avevano fatto domanda di adesione, dell'unione politica e dei nuovi regolamenti in seno alla Politica agricola comune (PAC). Gli accordi sul finanziamento della PAC vennero approvati tra il 21 e il 22 aprile 1970, mentre vennero contemporaneamente prese decisioni in merito al funzionamento rivisitato della CEE. Queste inclusero l'utilizzo di risorse provenienti da proprie fonti come i diritti doganali, l'1% dell'IVA e prelievi per le importazioni agricole. In aggiunta, venne concesso al Parlamento europeo un incremento dei poteri in materia di bilancio. Esso avrebbe avuto la facoltà di respingere il budget, anche se gli effettivi poteri attribuiti si limitarono a: cambiamenti nelle allocazioni fisse decise oltretutto dal Consiglio dei ministri; emendare

¹²⁸ Ivi, p. 91.

¹²⁹ Ivi, pp. 103-131.

il bilancio non impiegato; ed infine, approvare e/o respingere il bilancio, cosa che avrebbe potuto causare una paralisi nel funzionamento stesso della Comunità.¹³⁰

Il decennio successivo iniziò con la decisione del 15 agosto 1971 presa da parte del presidente Richard Nixon di sospendere la convertibilità del dollaro in oro e decretando così la fine del sistema monetario creato nel 1944 a Bretton Woods. La crisi sorta a seguito di tale provvedimento comportò ad un disordine monetario posto al centro dell'agenda della Comunità che si trovò nell'incapacità di fronteggiare adeguatamente le conseguenze di tale decisione. Da una parte tedeschi e olandesi sostenevano che il modo migliore per rispondere in modo efficace agli eventi fosse di continuare con l'integrazione economica, mentre dall'altra francesi e belgi sostenevano l'avanzamento verso l'integrazione monetaria allo scopo di omogeneizzare le diverse economie nazionali. Sebbene i Trattati di Roma non prevedessero la costruzione di una moneta unica e la conseguente integrazione monetaria, il contesto caratterizzato dalla crisi del dollaro, l'espansione del Mercato comune e l'asimmetria fra le differenti economie nazionali, alla conferenza dell'Aja emerse la volontà di puntare sull'Unione economica e monetaria, che successivamente venne formulata per iscritto nel cosiddetto piano Werner. Nonostante le difficoltà legate alla crisi del dollaro, lo studio aveva come obiettivo quello di armonizzare le politiche di bilancio e di ridurre la fluttuazione fra le diverse valute. Nacque così il 21 marzo 1972 il "serpente monetario", un sistema dove i membri della Comunità si impegnavano a rispettare la banda del 2,25% per le fluttuazioni delle rispettive valute.¹³¹

La spinosa questione si risolse con la conferenza di Parigi svoltasi fra il 19 e il 21 ottobre 1972. In questa sede si discusse: dell'istituzione del Fondo europeo di cooperazione monetaria entro il 1° aprile 1973; dell'adozione di un programma di politica sociale entro il 1° gennaio 1974 atto a favorire l'Unione economica monetaria; della creazione di un Fondo di sviluppo regionale entro il 31 dicembre 1973; della realizzazione dell'Unione economica monetaria entro il 1980; ed infine, dell'obiettivo di mutare l'assetto della Comunità verso un'Unione europea.¹³²

¹³⁰ Ivi, pp. 139-140.

¹³¹ Ivi, pp. 151-152.

¹³² Ivi, p. 153.

Per quanto riguarda l'aspetto politico, la conferenza di Parigi riportò risultati modesti, anche se non allo stesso livello di quelli economico-monetari sopra citati. Si discusse del rafforzamento delle istituzioni della Comunità, in particolare del Parlamento europeo, conferendo all'istituzione maggiori poteri spostando l'elezione dalla modalità indiretta a quella del suffragio universale diretta.¹³³ Inoltre, all'interno della Conferenza di Parigi ed in conformità con la vocazione all'apertura, al progresso, alla pace e nella cooperazione, gli Stati membri della Comunità ribadirono la loro volontà di porre le basi comunitarie sulla democrazia, sulla libertà di opinione, di libera circolazione di idee e persone e sulla partecipazione dei popoli d'Europa tramite i rappresentanti nazionali liberamente eletti.¹³⁴ Lo stesso anno venne ufficializzata anche l'adesione alla Comunità da parte di Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia. Le prime tre entreranno a far parte della Comunità il 1° gennaio 1973, discorso differente per quanto concerne la Norvegia, in quanto un referendum nazionale sancì la volontà popolare - il 53,5% votò contro - di non aderire alla Comunità.

Il 1973 costituì anche l'inizio di una profonda crisi economica per i Paesi industrializzati del continente europeo causata dallo scoppio della guerra del Kippur, con il conseguente aumento dei prezzi del petrolio imposto dall'OPEC (Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio).

Tra il 9 e il 10 dicembre 1974 venne quindi convocato a Parigi un vertice per rimediare alla paralisi economica, politica ed organizzativa che aveva afflitto la Comunità a causa della crisi energetica, del contributo del Regno Unito al bilancio comunitario ed altre questioni inerenti all'importazione di prodotti alimentari extracomunitari. Al *summit* parigino si decise di approvare una riforma delle strutture comunitarie. In particolare, si decise di istituzionalizzare i Consigli europei tre volte all'anno, divenendo così il principale organo e centro decisionale per la politica estera comunitaria. Per quanto riguarda le altre istituzioni, il Consiglio dei ministri avrebbe mantenuto la sua funzione propulsiva, mentre la Commissione avrebbe conservato il suo ruolo esecutivo, di sviluppo e promozione. Inoltre, allo scopo di evitare di assegnare un tratto eccessivamente confederale alle riforme istituzionali finora descritte, si decise di adottare l'elezione a

¹³³ Ivi, p. 154.

¹³⁴ *Dichiarazione e Comunicato finale della Conferenza al Vertice di Parigi del 21 ottobre 1972*, preambolo.

suffragio universale del Parlamento europeo a partire dal 1978. Infine, con l'obiettivo di portare le relazioni degli Stati membri ad un livello politico e quindi al compimento dell'Unione europea, il vertice di Parigi chiese al primo ministro belga, Leo Tindemans, di redigere un rapporto da presentare entro il 1975 e contenente indicazioni e spunti per migliorare la struttura e le relazioni all'interno della Comunità. Tuttavia, nonostante le decisioni prese e il ruolo consolidato dalla Comunità nello scacchiere internazionale, alla luce del vertice di Parigi emersero anche contrasti interni di ordine economico e finanziario.¹³⁵

Ad ogni modo, dalla seconda metà del decennio gli indicatori economici si spostarono verso tendenze più positive, lasciando alle spalle la "grande depressione europea" che aveva caratterizzato i precedenti tre anni. In particolare, la ripresa economica fu evidente in Germania che, grazie ad una disciplinata politica economica era riuscita a contrastare meglio la crisi energetica e a fronteggiare il conseguente aumento dei prezzi delle risorse. Tuttavia, anche Francia, Gran Bretagna e Italia riscontrarono segnali di ripresa, allargati poi anche alle altre nazioni europee. In questa prospettiva si prefissò la decisione di rilanciare il progetto di unione monetaria varato a Parigi nel 1972, per poi essere stato messo da parte a causa della crisi petrolifera e dell'instabilità del "serpente monetario". Tale sistema, piuttosto che svolgere una funzione di integrazione economica e monetaria comportò una disintegrazione dovuta alla debolezza della lira e della sterlina e dal rafforzamento del marco tedesco. Per ovviare a questo problema, Roy Jenkins allora presidente della Commissione, rilanciò il focus sull'unione monetaria assieme all'elezione diretta del Parlamento europeo e all'ulteriore allargamento della Comunità prevista dalle domande poste da Spagna e Portogallo. Jenkins cercò di risollevarne il debole ruolo della Comunità all'interno dello scacchiere internazionale e tentò di uscire dalla crisi economica e finanziaria indirizzando l'agenda comunitaria verso l'unione politica.¹³⁶ Di fatto, il Consiglio di Copenaghen tenutosi tra il 7 e l'8 aprile 1978 diede il proprio consenso per la creazione del Sistema Monetario Europeo (SME) che verrà poi istituzionalizzato a Brema tra il 6 e il 7 luglio. Inoltre, si decise di provvedere all'elezione diretta del Parlamento europeo, un passo in più verso l'Unione politica e una vistosa

¹³⁵ Cacace, Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea*, pp. 166-168.

¹³⁶ Ivi, pp. 179-180.

manifestazione dell'ideale democratico condiviso da tutti gli Stati membri. Inoltre, i capi di Stato ribadirono la loro volontà nel tutelare l'identità europea, il rispetto dei valori d'ordine giuridico, morale e politico, di garantire i principi della democrazia rappresentativa, della giustizia sociale, della supremazia del diritto e del rispetto dei diritti e delle libertà dell'uomo.¹³⁷ Tuttavia, nonostante la Dichiarazione del Consiglio di Copenaghen avesse un allegato dedicato esclusivamente al concetto di democrazia, il focus delle discussioni in sede a Brema e Bruxelles riguardò principalmente la formazione di una maggiore cooperazione monetaria e la creazione di una zona di stabilità europea. Il nuovo SME si costituiva di tre elementi correlati tra loro: l'European Currency Unit (ECU), il meccanismo di cambio e quello di solidarietà finanziaria. Lo SME entrò in vigore il 13 marzo 1979, anno in cui si registrarono le prime elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.¹³⁸ Queste costituirono una tappa storica per la consolidazione del processo di integrazione politica che porterà poi all'unità europea. Svoltesi al Parlamento di Strasburgo fra il 7 e il 10 giugno 1979, le prime elezioni a suffragio universale coinvolsero 410 deputati ripartiti fra i diversi Paesi membri della Comunità. Tuttavia, come già descritto in precedenza, l'effettiva proiezione politica dell'organismo europeo si dimostrò limitata in quanto la campagna elettorale si svolse prevalentemente su temi riguardanti la politica nazionale piuttosto che su problematiche europee, delle quali i cittadini erano poco informati. Inoltre, il Parlamento europeo venne inizialmente istituito senza una precisa connotazione, caratterizzato nel corso della prima fase del processo di integrazione da una ricerca di un'identità più definita grazie anche all'aumento di competenze attribuitogli dalle modifiche istituzionali della Comunità.¹³⁹

2.2.2 Il compromesso fra democrazia e integrazione

Nel corso degli anni '70 iniziò a svilupparsi una forte critica nei confronti della CEE, caratterizzata dal fatto che l'adesione alla Comunità e quindi una maggiore cooperazione europea avrebbero portato ad una migliore affermazione dei principi democratici. Di

¹³⁷ *Comunicato congiunto al termine del vertice di Copenaghen del 7-8 aprile 1978*, preambolo.

¹³⁸ *Ivi*, pp. 180-181.

¹³⁹ *Ivi*, p. 189.

fatto, è nel corso di questo decennio che si attestò l'idea di un disavanzo democratico a livello sovrastatale e, nello specifico, il focus del dibattito fu incentrato soprattutto sul ruolo del Parlamento europeo.¹⁴⁰

Il primo a parlare di deficit democratico fu Peter Shore, deputato laburista britannico e forte oppositore dell'adesione del Regno Unito alla CEE, che in un discorso alla Camera dei Comuni espresse le sue preoccupazioni per un vasto disavanzo democratico nelle istituzioni della Comunità. Tre anni dopo nel 1977, un manifesto dei Giovani Federalisti Europei espresse la medesima questione, facendo appello per una Comunità più democratica. Ma la svolta avvenne nel 1979, quando il deputato laburista e pro-Europa David Marquand affermò le sue preoccupazioni riguardo il deficit democratico a livello istituzionale, nutrendo seri dubbi sull'accettabilità di tale disavanzo in una Comunità designata su principi democratici e pronunciandosi favorevole ad ulteriori modifiche delle istituzioni europee, in particolare del Parlamento.¹⁴¹

Per tutti gli anni '70 le relazioni istituzionali subirono un mutamento significativo allo scopo di rafforzare i controlli democratici della Commissione europea e del Consiglio dei ministri e vennero concessi al Parlamento europeo *status* e poteri rafforzati, anche se questo fu a malapena riconosciuto nelle discussioni pubbliche.¹⁴² In aggiunta, nel 1973 la Dichiarazione sull'identità europea modificò le relazioni fra i Paesi membri e introdusse l'adesione ai principi democratici, oltre che a quelli commerciali. Infine, nel 1978 la Dichiarazione sulla democrazia concretizzò i principi espressi dalla convenzione precedente, trattando la questione della democrazia rappresentativa, della giustizia sociale, del rispetto dei diritti umani e della supremazia del diritto.¹⁴³

¹⁴⁰ Jeppe Nevers, "Democracy and European Integration: A Transnational History of the Danish Debate", in: Jussi Kurunmäki, Jeppe Nevers, Henk te Velde (eds.), *Democracy in Modern Europe. A Conceptual History*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2018, p. 287.

¹⁴¹ Ivi, pp. 288-289.

¹⁴² Helen Wallace, "Some Reflections on 50 Years of Experience since the Signature of the Treaties of Rome", in: David Phinnemore, Alex Warleigh-Lack (eds.), *Reflections on European Integration. 50 Years of the Treaty of Rome*, London, palgrave macmillan, 2009, p. 15.

¹⁴³ Giuliano Amato, Nicola Verola, "Freedom, Democracy, Rule of Law", in: Giuliano Amato, Enzo Moavero-Milanesi, Gianfranco Pasquino, Lucrezia Reichlin (eds.), *The History of The European Union. Constructing Utopia*, London, Hart Bloomsbury Publishing, 2019, p. 62.

Ma quale fu l'evoluzione della democrazia in questa prima fase del processo di integrazione europea? Quali furono le principali indicazioni che portarono a formare l'opinione condivisa da studiosi di un deficit democratico a livello comunitario già dalle prime fasi di sviluppo dell'europeizzazione?

È opinione diffusa all'interno della letteratura in materia che i Trattati di Roma del 1957 stabilirono il punto d'avvio della presenza di un deficit di democrazia a livello europeo. Tuttavia, il carico iniziale della Comunità economica europea era relativamente inferiore a quello che oggi rappresenta l'Unione Europea. Pertanto, i problemi legati allo sviluppo democratico della Comunità non furono adeguatamente trattati nei primi anni del processo di integrazione, ma furono considerati come questioni da affrontare in futuro.¹⁴⁴ In effetti, negli anni '50 le istituzioni europee erano particolarmente deboli e considerate ad un livello inferiore rispetto al ruolo e all'influenza degli Stati membri. Ne conseguì che le richieste per una democratizzazione della CEE non fecero parte delle preoccupazioni principali dei leader politici nazionali europei.¹⁴⁵ Questo è spiegato dal fatto che la Comunità economica europea non venne mai concepita per essere un'organizzazione democratica. Nel preambolo e nella prima parte dei Trattati di Roma il termine democrazia non venne utilizzato, ma sostituito dai concetti di libertà e di pace come valori da tutelare. Non venne fatto nessun riferimento ad alcun sistema politico che l'organizzazione internazionale avrebbe dovuto adottare. Inoltre, i padri fondatori della CEE non ritennero necessario il criterio democratico come vincolo all'adesione alla Comunità. Infatti, l'articolo 237 del Trattato parla della possibilità di adesione alla CEE da parte di qualsiasi Stato europeo.¹⁴⁶

Oltretutto, la Comunità nacque come un'organizzazione internazionale basata su di un trattato fra Stati, il quale attribuisce poca democrazia diretta all'organismo decisionale, a vantaggio di quella indiretta. Infatti, gli Stati membri intesero fin da subito delimitare la rinuncia alla sovranità nazionale a vincoli definiti e circoscritti. Nonostante la CEE nacque come organizzazione internazionale caratterizzata dalla condivisione della

¹⁴⁴ Thomas Wallgreen, *Cosmopolitan Futures for Europe*, in "Studies across Disciplines in the Humanities and Social Sciences", 2013, 14, pp. 253-254.

¹⁴⁵ Ivi, p. 256.

¹⁴⁶ Giuseppe F. Mancini, David Keeling, *Democracy and the European Court of Justice*, in "The Modern Law Review", 1994, 57, p. 175.

sovranità, i Paesi membri assegnarono limitati poteri legislativi al Parlamento europeo, circoscritti alla facoltà di respingere regolamenti e direttive, ma non alla possibilità di avviare o modificare la legislazione. Ne conseguì che, già dai Trattati di Roma, gli Stati membri stabilirono saldamente nelle proprie mani il potere legislativo della Comunità tramite il Consiglio dei ministri,¹⁴⁷ escludendo qualsiasi forma di controllo politico centralizzato. Questa caratteristica si dimostrò come un tratto distintivo della nascente Comunità economica europea.¹⁴⁸

La volontà di separare politica ed economia fu una componente fondamentale dei padri fondatori della CEE. Sebbene gli anni '50 costituirono una forte politicizzazione dell'economia attraverso nuove forme di stato sociale nella maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale, l'idea di separare politica ed economia a livello sovranazionale fu una scelta obbligata dalle moderate dimensioni del bilancio comunitario e dalle limitate competenze della CEE. In effetti, i Trattati di Roma non imposero l'armonizzazione delle politiche sociali, piuttosto considerarono tale equilibrio un corollario del Mercato comune.¹⁴⁹ Tuttavia, le conseguenze di questa scelta costituirono una sfida ai sistemi e alle politiche nazionali di distribuzione, ai meccanismi e ai processi decisionali dei sistemi nazionali. Il processo di integrazione, perciò, dimostrò fin dal principio l'incompatibilità da una parte dello sviluppo del libero scambio e della liberalizzazione a livello internazionale e dall'altra, la legittimazione dei processi e delle decisioni politiche nazionali.¹⁵⁰

Dunque, i Trattati di Roma istituirono la CEE come organizzazione funzionale volta allo sviluppo economico. La stessa premessa introduttiva del Trattato venne riservata alle priorità dell'integrazione e alla crescita dell'economia.¹⁵¹ L'esigenza economica venne dettata dalla necessità di ricostruire le economie europee dopo il secondo conflitto

¹⁴⁷ Ivi, pp. 175-177.

¹⁴⁸ Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 35.

¹⁴⁹ Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?* Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 149-151.

¹⁵⁰ Stefano Bartolini, *European integration and Democracy. Some sceptical reflections*, in "Pontifical Academy of Social Sciences", 1999, 4, p. 296.

¹⁵¹ Amato, Verola, "Freedom, Democracy, Rule of Law", p. 58.

mondiale. Ma come già riportato, sorse anche la necessità di adattarsi al nuovo scenario internazionale, alla globalizzazione degli scambi commerciali e al bisogno di mercati più ampi. Furono queste motivazioni a dettare la volontà di creare un mercato comune privo di limiti doganali tra gli Stati membri della Comunità.¹⁵² Stabilita questa necessità, i leader politici europei dei Sei cercarono di capire come attuare l'integrazione delle economie nazionali mantenendo allo stesso tempo distinte le diverse sovranità nazionali. Per attuare questo modello di integrazione economica internazionale apparve dunque inderogabile separare politica ed economia. Siffatti, i padri fondatori della CEE attuarono il principio liberale della separazione fra Stato e mercato. Tale principio era stato soppresso nel corso degli anni '30 a causa della Grande Depressione, ma risultò essere la *conditio sine qua non* per attuare l'integrazione economica dei Paesi membri della Comunità aventi ordinamenti e sistemi giuridici, amministrativi e di cittadinanza differenti fra loro.¹⁵³ Sebbene fossero presenti anche tratti risalenti al protezionismo e all'interventismo, il liberismo economico fu fortemente impresso nei Trattati costitutivi della CEE; di fatto, come accennato in precedenza, le questioni legate al *welfare* furono delegate agli Stati membri.¹⁵⁴ Tuttavia, l'applicazione del solo principio liberale era improbabile e il mix di politiche legate all'interventismo, al dirigismo e al liberismo economico fu la combinazione più probabile considerato il background formativo dei leader della Comunità legato alla tradizione del dirigismo.¹⁵⁵

Come si è visto, le libertà economiche, ossia la libertà di circolazione dei capitali, delle merci, dei servizi e del lavoro furono al centro delle priorità dei padri fondatori della Comunità economica europea. In quest'ottica si può quindi affermare come l'ordinamento giuridico della stessa CE e poi in seguito dell'UE, sia un ordinamento fondamentalista di mercato. In altre parole, un sistema politico in cui il regolamento delle condizioni per il corretto funzionamento del mercato costituisce il fulcro del sistema giuridico su cui si fonda l'organizzazione sovranazionale, ossia un sistema governato

¹⁵² Jacques Delors, Angela Perulli, *Dall'integrazione economica all'unione politica dell'Europa. Lezioni del passato, prospettive del futuro*, in "Stato e mercato", 1998, 52, pp. 11-12.

¹⁵³ Majone, *Dilemmas of European Integration*, pp. 33-35.

¹⁵⁴ Giuseppe Galasso, "Into the Future of a Common Past", in: Giuliano Amato, Enzo Moavero-Milanesi, Gianfranco Pasquino, Lucrezia Reichlin (eds.), *The History of The European Union. Constructing Utopia*, London, Hart Bloomsbury Publishing, 2019, pp. 12-13.

¹⁵⁵ Majone, *Dilemmas of European Integration*, pp. 33-35.

dall'ideologia ordoliberal.¹⁵⁶ Gli esponenti della scuola ordoliberale intravidero nei Trattati costitutivi della CEE una “costituzione economica” come garante delle libertà economiche fondamentali, la possibilità di applicare un sistema di concorrenza non distorta e l'apertura delle economie nazionali¹⁵⁷- la questione dell'adozione di principi ordoliberali all'interno del progetto europeo verrà trattata approfonditamente all'interno del terzo capitolo.

In ultima istanza, si può affermare come la questione del deficit democratico sorta nel corso degli anni '70 sia in realtà la conseguenza della peculiarità elitaria del processo di integrazione europea. In altri termini, l'esclusione della maggioranza del popolo all'europeizzazione. Ciò è riconducibile al fatto che in assenza di una volontà popolare unanime propensa per l'unificazione politica del continente europeo, i leader politici dei Sei e i successivi della Comunità allargata, si trovarono nella condizione di raggiungere un compromesso tra democrazia e processo di integrazione. Il risultato fu il sacrificio della democrazia e della politica per procedere con il processo di integrazione prettamente a carattere economico, almeno nelle prime fasi dell'europeizzazione.¹⁵⁸ Si procedette quindi con il metodo di integrazione pensato da Jean Monnet, che prevedeva il perseguimento dell'integrazione politica all'ombra dell'integrazione economica. Tuttavia, questo tipo di strategia presentò anche dei limiti. Il rischio fu quello di produrre performance economiche deludenti che avrebbero impedito la creazione di nuove fonti di legittimità e di conseguenza compromettere le basi normative del processo di integrazione guidato dalle élite politiche.¹⁵⁹ Tuttavia, almeno inizialmente questo rischio non venne preso in considerazione principalmente per due ragioni. In primis si ritenne che le competenze della CEE sarebbero rimaste limitate e che sarebbe bastato il carattere democratico dei Paesi membri a legittimare indirettamente l'organizzazione.¹⁶⁰ Secondo, la prima fase del processo di integrazione europea si sovrappose ad un periodo di crescita economica, stabilità e livelli di protezione sociale particolarmente fiorenti in tutto il

¹⁵⁶ Wallgreen, *Cosmopolitan Futures for Europe*, pp. 253-254.

¹⁵⁷ Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, pp. 149-151.

¹⁵⁸ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 30.

¹⁵⁹ Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, p. 190.

¹⁶⁰ Majone, *Europe as the Would-be World Power*, p.161.

continente. Tuttavia, il boom economico terminò ed iniziarono ad emergere i primi interrogativi sull'efficacia del metodo portato avanti fino a quel momento.¹⁶¹

Oltretutto, i leader politici europei ritenevano che il processo di integrazione europea sarebbe stato sostenuto dal popolo, il quale avrebbe esercitato energiche pressioni sui governi degli Stati membri per legittimare le neo-istituzioni sovranazionali attraverso il loro carattere democratico. Nondimeno, negli anni '70 emersero forti dubbi riguardo questa teoria. Tra gli studiosi in materia vi è un consenso unanime sul sostegno generale fornito dai popoli europei nel portare avanti le prime tappe del processo di integrazione, ma allo stesso tempo individuano poche indicazioni per quanto riguarda la reale e attiva partecipazione del pubblico alle questioni europee e nella conoscenza e nell'interesse nei confronti della CE. Di fatto, sebbene con la mancanza di un reale coinvolgimento da parte del pubblico di massa, i leader europei procedettero con la ricostruzione dell'Europa.¹⁶²

Dopo il fallimento della CED e capendo che l'unione politica sarebbe stato un progetto troppo ambizioso, i capi politici europei decisero di istituire la creazione di autorità sovranazionali specializzate. I Trattati di Roma del 1957 portarono alla formazione della Comunità economica europea e dell'Euratom. In questa decade, la diffusa apatia da parte del pubblico europeo e la mancanza di una controparte riluttante alla creazione di tali organizzazioni portarono le élite politiche nazionali a costituire l'armatura ideologica a favore dell'integrazione europea. Tuttavia, nel corso del decennio successivo iniziarono ad emergere una serie di tensioni fra gli stessi leader politici che negli anni '50 avevano dato vita al progetto europeo.¹⁶³

Durante gli anni '60 la coalizione fra i capi di governo nazionali e i leader pro-Europa iniziò a sgretolarsi e a livello comunitario le istituzioni si divisero in due. Da una parte la Commissione rappresentativa dei paneuropeisti, dall'altra il Consiglio dei ministri rappresentativo dei leader nazionali. Da questa divisione nacque un crescente predominio da parte del Consiglio dei ministri sulla Commissione, che si concretizzò attraverso l'utilizzo tecnico del veto da parte dei singoli governi. All'interno di queste dinamiche il

¹⁶¹ Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, p. 190.

¹⁶² Martin Slater, "Political Elites, Popular Indifference and Community Building", in: Brent F. Nelsen, Alexander C-G. Stubb (eds.), *The European Union Readings on the Theory and Practice of the European Integration*, Boulder, Lynne Rienner, 1994, p. 155.

¹⁶³ Ivi, pp. 163-169.

ruolo del popolo europeo fu perlopiù marginale. Non ci furono mutamenti rilevanti per quanto concerne l'istituzione parlamentare; piuttosto, i cittadini iniziarono a mostrare interesse per la Comunità attraverso una lente sempre più nazionalistica.¹⁶⁴

Di fatto, gli anni '70 confermarono il trend sviluppatosi nel decennio precedente, consolidando il potere dei singoli governi nazionali. Anche in questo caso il popolo contribuì a legittimare il potere del Consiglio dei ministri all'interno dell'architettura istituzionale della Comunità. Tuttavia, mentre all'interno dei sei Paesi firmatari dei Trattati di Roma il pubblico rimase pressoché indifferente nei confronti dell'organizzazione sovranazionale, l'interesse dei cittadini dei nuovi Stati membri, complice l'allargamento della Comunità di quegli anni, fu molto più intenso. Inoltre, il coinvolgimento dei cittadini si sviluppò soprattutto in tali contesti nazionali a causa dell'emergere di un'opposizione politica a livello nazionale, che creò le basi per il dibattito concernente l'entrata nella CE.¹⁶⁵

2.3 La valorizzazione dell'integrazione: verso l'Unione politica

2.3.1 Dal fallimento dei piani Genscher-Colombo e Spinelli alla Moneta Unica

Il processo di integrazione europea sviluppatosi negli anni '80 prese avvio con un'ondata di "europessimismo" che caratterizzò soprattutto i primi anni del decennio. Questa negativa raffigurazione dell'uropeizzazione si riscontrò a causa dello scarso impegno dei leader politici europei nel portare avanti nuovi progetti all'interno della Comunità Europea. Dunque, ad una prima lettura è possibile indicare la prima parte della decade come una fase contrassegnata dalla stagnazione e dalla mancanza di programmi ambiziosi, complici anche gli anni di transizione e di immobilismo che caratterizzarono la vita della CE dalla metà degli anni '70.¹⁶⁶

Il 1° gennaio del 1981 la Grecia entrò a far parte della Comunità come decimo membro. Lo stesso anno, nel mese di marzo si verificò un riallineamento delle parità centrali in seno allo SME con la svalutazione della lira. Seguiranno poi nuovi riallineamenti tra

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Cacace, Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea*, p. 185.

l'ottobre e il giugno dell'anno seguente dove vennero svalutati la corona danese, il franco belga e lussemburghese e rivalutati il marco tedesco ed il fiorino olandese.

L'arresto del processo di integrazione e la sempre maggiore burocratizzazione della Comunità furono interrotte dalla prima ondata di cambiamento dettata dal piano Genscher-Colombo, presentato al Parlamento europeo nel novembre del 1981. Il piano aveva l'obiettivo di rilanciare il processo di unione europea, ma dovette confrontarsi con il clima teso di quegli anni caratterizzato dalla questione del contributo finanziario britannico e dalla transizione politica interna in Francia e Germania. Così, i principi del piano vennero ripresi all'interno della Dichiarazione solenne sull'Unione europea accolta dal Consiglio europeo tenutosi a Stoccarda il 9 giugno 1983. Sebbene espressa in una forma differente e priva di qualsiasi impegno vincolante rispetto al piano Genscher-Colombo, la Dichiarazione confermò la volontà generale di proseguire l'integrazione verso l'Unione Europea.¹⁶⁷

Nello stesso periodo il Parlamento europeo prese in visione un ulteriore progetto presentato quasi simultaneamente al piano Genscher-Colombo. Si trattò di un programma portato avanti da Altiero Spinelli e da un gruppo di parlamentari che aveva l'obiettivo di sostituire i Trattati esistenti, sui quali la CE si era istituita nel corso della prima fase del processo di integrazione, per trasformarla in un'Unione a carattere proto-federale. Le caratteristiche del progetto Spinelli prevedevano cambiamenti in seno all'architettura istituzionale comunitaria. Con l'eccezione del Consiglio dei ministri che sarebbe rimasto l'unico organismo promotore della cooperazione europea, sia la Commissione che il Parlamento avrebbero avuto un tratto maggiormente riconducibile alle rispettive controparti nazionali, mentre sarebbe stato istituito un Consiglio dell'Unione che avrebbe condiviso il potere di legiferare con il PE. Completavano il Trattato nuove competenze esclusive in seno all'Unione ed altre che avrebbe condiviso con gli Stati membri. Tuttavia, al vertice di Fontainebleau tra il 25 e 26 giugno 1984 il Trattato sull'Unione Europea presentato da Spinelli non venne preso in considerazione. Allo stesso tempo però, il Consiglio fu caratterizzato anche da risvolti positivi. Nello specifico, a Fontainebleau venne trovato un compromesso sulla questione delle risorse comuni, venne raggiunto l'accordo definitivo sul contributo britannico al bilancio finanziario dopo le tensioni

¹⁶⁷ Ivi, pp. 191-192.

emerse con l'ascesa al governo britannico della Thatcher e venne decretato un aumento del prelievo dell'IVA all'1,4%.¹⁶⁸

La seconda metà degli anni '80 si dimostrò uno dei periodi di maggiore dinamismo della Comunità Europea. Il rilancio del progetto europeo coincise anche con una serie di fattori che si verificarono sullo sfondo internazionale. In primis, la stabilizzazione dell'economia statunitense portò benefici anche all'economia del vecchio continente. Secondo, il cambiamento dei rapporti fra blocco occidentale ed orientale e seguito poi negli anni successivi dal crollo del comunismo nell'Unione Sovietica e nei Paesi satelliti. Terzo, l'atteggiamento riformista in seno alla CEE e sostenuto dalla convinzione condivisa di un rilancio del processo di integrazione che altrimenti si sarebbe arrestato completamente, compromettendo i risultati raggiunti nei precedenti trent'anni. In questo clima favorevole caratterizzato anche dal consenso popolare, Jacques Delors divenne presidente della Commissione a partire dal 1° gennaio 1985. Con alla guida il leader pro-Europa vennero avanzate una serie di proposte volte al rafforzamento del Mercato comune, all'abolizione delle frontiere e alla libera circolazione dei capitali, che avrebbero consentito un rafforzamento del libero scambio e avrebbero terminato la fase di paralisi e stallo che aveva caratterizzato la Comunità nella decade precedente. I suggerimenti avanzati furono raccolti in un Libro bianco, denominato "Il Programma Novanta", che annunciava l'avanzamento dei lavori per il decennio successivo. Nello specifico, il Libro bianco propose l'abbattimento delle barriere fiscali, dei controlli doganali a beni, merci e persone e l'eliminazione delle barriere fiscali da raggiungere tramite l'armonizzazione delle aliquote e dei tributi. Il "Programma Novanta" venne preceduto dal Comitato Adonnino, nel quale vennero avanzate proposte per aumentare la partecipazione dei cittadini ai processi politici europei e l'istituzione di un sistema di elezioni parlamentari europee uniforme.¹⁶⁹

Tra il 28 e il 29 giugno del 1985 si svolse a Milano il *summit* dei capi di Stato e governo della Comunità Europea. In questa sede caratterizzata dalla volontà generale di scuotere la paralisi che aveva contrassegnato la burocrazia comunitaria, venne approvato il completamento del Mercato unico europeo e la promessa per il raggiungimento di

¹⁶⁸ Ivi, pp. 193-196.

¹⁶⁹ Ivi, pp. 205-210.

un'estensione tecnologica all'operosità della Comunità, grazie anche alla mediazione svolta da Craxi, presidente di turno del Consiglio che propose, per determinate decisioni, la fine del metodo unanimitario a favore di quello maggioritario.¹⁷⁰

Al congresso di Lussemburgo del 2-3 dicembre 1985 si discusse dell'allargamento del sistema maggioritario nei meccanismi istituzionali. Tuttavia, la proposta finì per includere solamente le questioni relative al mercato interno. Le decisioni prese a Lussemburgo però conferirono anche incrementi ai poteri di emendamento dei testi legislativi in seconda lettura al Parlamento europeo, ma non costituirono alcuna modifica a livello istituzionale in quanto il Consiglio dei ministri rimase l'organismo principale per la legiferazione, seguito dalla Commissione come principale interlocutore.¹⁷¹

L'Atto Unico venne firmato il 17 febbraio del 1986, anno in cui entrarono a far parte della Comunità anche Spagna e Portogallo. Entrato in vigore il 1° luglio 1987, il Trattato da una parte comprese le modifiche istituzionali ai Trattati di Roma e le direttive per attuare il compimento del Mercato unico entro il 1992; dall'altra saldò gli assetti per la collaborazione fra gli Stati membri in materia di politica estera. In aggiunta, fecero il loro ingresso nei Trattati anche il Fondo europeo di sviluppo regionale, la politica ambientale, quella relativa alla ricerca, alla tecnologia e quella sociale. Del tutto marginale risultò invece il riferimento alla capacità monetaria, che non mostrò segni di sviluppo per via dell'opposizione britannica.¹⁷² Per il raggiungimento dell'Unione economica monetaria (UEM) tre condizioni erano infatti necessarie: la completa convertibilità delle monete europee, la totale liberalizzazione dei capitali e la rimozione dei margini delle fluttuazioni tra le diverse valute tramite la creazione di cambi fissi. Delors tracciò così il percorso per raggiungere l'unione economica attraverso il risanamento dei bilanci nazionali, l'armonizzazione delle politiche monetarie e la creazione di un Fondo Europeo di riserva, precursore della futura Banca Centrale Europea. Al Consiglio di Madrid del 26-27 giugno 1989 non si parlò di moneta unica come elemento necessario, ma venne considerata come una condizione appetibile per la futura unione monetaria.¹⁷³

¹⁷⁰ Ivi, pp. 210-212.

¹⁷¹ Ivi, p. 213.

¹⁷² Ivi, p. 215.

¹⁷³ Ivi, pp. 220-221.

Qualche settimana dopo il vertice di Madrid crollò il potere sovietico in Europa orientale e si iniziò ad approfondire la questione della riunificazione tedesca. Si trattò di un avvenimento importante che avrebbe causato mutamenti importanti nello scacchiere europeo. In primo luogo, una Germania unita sarebbe divenuta la maggiore potenza continentale; in secondo luogo, avrebbe spostato l'orientamento comunitario verso quello caratterizzante l'Europa centro-orientale. Al *summit* di Strasburgo dell'8-9 dicembre 1989, i Dodici della Comunità Europea adottarono la Carta dei diritti sociali dei lavoratori e optarono per la realizzazione delle ultime tappe del processo che avrebbe istituito l'Unione economica e monetaria. L'anno successivo il Consiglio di Dublino del 28 aprile deliberò la scelta della Comunità in favore dell'unificazione delle due Germanie e all'avvio delle relazioni con i Paesi dell'Europa orientale. Allo stesso tempo venne affrontata anche la questione dell'unità politica, ossia della possibilità che la CE si distaccasse maggiormente dalla sua iniziale configurazione di unità economica a favore invece di quella politica.¹⁷⁴

Nella seconda parte del 1990 la presidenza di turno della CEE passò in mano all'Italia. A Roma si tennero due importanti vertici fra i Dodici della CE. Il primo Consiglio del 27-28 ottobre si dimostrò un'importante sede per la discussione e la decisione di accelerare lo sviluppo dell'UEM, optando per l'avvio della seconda fase in data 1° gennaio 1994 e quindi verso la moneta unica. Per quanto concerne il tema dell'unione politica i risultati furono meno proficui e venne espressa la sola disponibilità ad estendere le competenze della Comunità ad altri settori. Anche al secondo *summit* del 14 dicembre non vennero fatti ulteriori passi in avanti per la questione relativa all'unione politica.¹⁷⁵

L'anno seguente fu caratterizzato da cambiamenti in seno allo scenario internazionale derivati dai sintomi di una crisi di stagnazione economica, dalla crisi del golfo, dal conflitto nell'ex Jugoslavia e dalla crisi degli ex Paesi dell'URSS. In questo clima progredirono i lavori di avanzamento del Mercato unico, in contemporanea alla politica economica e monetaria comune.¹⁷⁶ Il 21 ottobre 1991 il Consiglio autorizzò la creazione dello Spazio economico europeo, che verrà poi firmato il 2 maggio dell'anno seguente. Sempre nel 1991, l'11 dicembre i Capi di Stato dei Dodici trovarono l'accordo sul Trattato

¹⁷⁴ Ivi, pp. 221-225.

¹⁷⁵ Ivi, pp. 226-227.

¹⁷⁶ Ivi, pp. 228-232.

di Maastricht e istitutivo dell'Unione Europea, che verrà poi firmato il 7 febbraio 1992 e che entrerà in vigore il 1° novembre 1993. Il Trattato si basava su tre pilastri: quello risultante dalle tre Comunità precursori (CECA, CEE ed Euratom), quello relativo alla Politica estera e sicurezza comune (PESC) e quello della giustizia e degli affari interni (CGAI). L'Unione economica monetaria costituì la novità e la parte più importante del Trattato, ma un'ulteriore innovazione venne attribuita anche all'istituzione dell'Unione europea e l'intento di creare un rapporto sempre più stretto fra i popoli d'Europa.¹⁷⁷ Con il Trattato di Maastricht venne introdotto anche il principio di sussidiarietà, attraverso il quale l'UE è legittimata ad impugnare proprie iniziative a patto che gli obiettivi proposti non possano essere realizzati dai Paesi membri. Nato per organizzare i rapporti all'interno dell'Unione, tuttavia tale principio non risolse la questione dell'attribuzione dei compiti all'interno dell'architettura istituzionale.¹⁷⁸

Tra il 1993 e il 1994 si affermò una nuova ondata di adesione all'UE ed entrarono a far parte Austria, Svezia e Finlandia. La Norvegia, che aveva presentato domanda di adesione, dovette nuovamente defilarsi dall'entrata all'organizzazione sovranazionale per via di un ulteriore referendum popolare che respinse la richiesta di adesione al Trattato.

Tra il 15 e il 16 dicembre 1995 il Consiglio europeo di Madrid presentò le decisioni operative ed il programma per la concretizzazione della moneta unica con il nome di Euro e per portare avanti l'integrazione a livello politico ed istituzionale.

L'anno seguente, tra il 21 e il 22 giugno a Torino si svolse un vertice fra i capi di Stato per aggiornare il Trattato di Maastricht. Un'ulteriore *summit* dei leader europei tenutosi a Dublino fra il 13 e il 14 dicembre deliberò per la definizione dello statuto giuridico dell'Euro e per la nascita del Patto di Stabilità, volto a decretare penalità pecuniarie per gli Stati membri che non si sarebbero adeguati ad una disciplinata politica di bilancio. Il Patto si dimostrò una garanzia per gli Stati con una valuta forte e fu accompagnato da rigide politiche finanziarie avviate con la moneta unica.¹⁷⁹

Il 1997 fu l'anno delle elezioni anticipate in Francia che tra il 25 maggio e il 7 giugno portarono all'Eliseo un governo a maggioranza di sinistra guidato da Chirac ed

¹⁷⁷ *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, aperto alla firma a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, art. A.

¹⁷⁸ Cacace, Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea*, pp. 253-254.

¹⁷⁹ Ivi, p. 274.

improntato verso una politica economica progressista in opposizione all'ortodossia monetaria tedesca.

Tra il 15 e il 16 giugno venne convocato ad Amsterdam un vertice volto ad approvare le decisioni della Conferenza intergovernativa, che si tradusse in un confronto fra le priorità del governo francese improntate sulla questione della disoccupazione e quelle del governo tedesco volte all'accorciamento dei tempi per la moneta unica. Il 2 ottobre venne firmato il Trattato di Amsterdam, detto anche Maastricht 2, che entrerà in vigore il 1° maggio 1999. Le novità si riscontrarono sul versante politico: per la prima volta Francia e Germania si batterono su versanti opposti creando una spaccatura interna all'Unione.¹⁸⁰

Il 1998 risultò essere l'anno dell'euro. Il 25 marzo la Commissione europea ammise dal 1° gennaio 1999 i seguenti Stati all'interno dell'Unione monetaria: Germania, Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Austria, Irlanda e Finlandia. Il 30 giugno venne anche inaugurata la Banca Centrale Europea a Francoforte, con l'olandese Wim Duisenberg presidente a seguito dello scontro politico tra francesi e tedeschi per l'assegnazione del candidato. Con l'istituzione del nuovo organismo bancario sorsero anche le prime critiche dettate da un'insufficiente chiarezza nelle decisioni prese dalla BCE e dalla mancanza di un'autorità in grado di indirizzarne le politiche.¹⁸¹ Nondimeno, rimasero forti preoccupazioni per quanto concerne la disoccupazione diffusa in tutti gli Stati membri dell'Unione. Di fatto, tra l'11 e il 12 dicembre 1998 il Consiglio europeo di Vienna decise per un incremento delle politiche occupazionali in prospettiva di un "patto europeo" per il lavoro.

L'anno seguente fu caratterizzato dalle dimissioni della Commissione presieduta da Jacques Santer a causa dello scandalo più clamoroso nella storia del processo di integrazione europea e nato dalla messa in luce dell'impiego illecito ed illegittimo di denaro e beni mobili ad opera di alcuni funzionari della Commissione. Il nuovo presidente designato fu Romano Prodi, che ottenne l'investitura da parte del Parlamento europeo il 5 maggio e venne confermato assieme ai neo-membri della Commissione fino al 2004.

Il 1999 fu l'anno anche dell'accordo trovato dal Consiglio europeo del 26 marzo sull'"Agenda 2000". La corrispondenza si raggiunse in merito alla riforma della Politica

¹⁸⁰ Ivi, p. 277.

¹⁸¹ Ivi, pp. 279-280.

Agricola Comune, alla riforma dei Fondi Strutturali e per le risorse da attribuire in seno all'Unione Europea.

Il XX secolo si concluse con le trattative riguardanti le questioni della politica estera e di difesa comune. Il vertice dei Quindici di Colonia del 3 e 4 giugno designò lo spagnolo Javier Solana come "Mister PESC", mentre il Consiglio europeo di Helsinki decise per l'avvio dell'"identità di difesa e di sicurezza europea" caratterizzata da un corpo di 60 mila uomini operativi a partire dal 2003.

2.3.2 La politicizzazione della Comunità e la rinnovata rinuncia alla democrazia

Le crescenti difficoltà tra gli anni '70 e la prima parte degli anni '80 comportarono una svolta in seno ai lavori di avanzamento del processo di integrazione europea. Durante la fase di paralisi e stagnazione comunitaria si iniziò a percepire sempre più fermamente la natura intergovernativa dell'organizzazione europea, rispetto alla logica funzionalista adottata nelle prime tappe dell'europeizzazione. In altre parole, i governi degli Stati membri confermarono il loro ruolo di attori centrali all'interno dell'architettura istituzionale europea, specificatamente nel processo decisionale comunitario. Di fatto, come già descritto in occasione dell'analisi delle prime tappe dell'integrazione, l'importanza dei singoli governi è istituzionalizzata all'interno del Consiglio dei ministri, del Consiglio europeo e delle pratiche intergovernative di cooperazione politica. In effetti, nella prima parte degli anni '80 i governi dei Paesi membri furono abili nel tenere le redini del processo di definizione delle politiche comunitarie e nel detenere il ruolo di intermediari più rilevanti nella maggior parte dei settori e delle questioni comunitarie.¹⁸²

Come già descritto, la metà del decennio fu caratterizzata da un periodo di rinascita e di rifocalizzazione del processo di integrazione europea, anche se il cambiamento non venne percepito immediatamente. In particolare, emersero nuovi leader politici che contribuirono fortemente allo slancio del processo di integrazione. Si pensi, ad esempio, alla figura di Jacques Delors alla guida della Commissione europea tra il 1985 e il 1995,

¹⁸² Simon Bulmer, "Domestic Politics and European Community Policy Making", in: Brent F. Nelsen, Alexander C-G. Stubb (eds.), *The European Union Readings on the Theory and Practice of the European Integration*, Boulder, Lynne Rienner, 1994, pp. 140-141.

il quale portò fortemente avanti il programma di attuazione delle politiche in merito al Mercato unico. Questo fu anche il periodo in cui si iniziarono a definire rapporti cooperativi e collaborativi sempre più incentrati sullo sviluppo e sulla riforma dei Trattati istitutivi della Comunità. Gli esempi più rilevanti riguardarono l'Atto Unico ed il Trattato di Maastricht, istitutivo dell'Unione Europea.¹⁸³

Per perseguire gli obiettivi fissati furono adottati nuovi simboli. Nello specifico, in quest'ottica si deve citare la volontà di definire il completamento del Mercato unico entro la fine del 1992. Di fatto, tale decisione venne dichiarata con entusiasmo dalla Commissione europea, seguita poi dal Consiglio europeo e dal Consiglio dei ministri. Ugualmente, simili sollecitazioni furono portate avanti anche per l'attuazione dell'Unione economica e monetaria e furono in generale promosse relazioni pubbliche positive collegate ad obiettivi e ad opportunità comuni.¹⁸⁴

Negli anni '90 il contesto internazionale mutò decisamente. Il decennio fu caratterizzato dal crollo del potere sovietico, dalla conseguente fine della Guerra Fredda e dallo scoppio delle guerre nell'ex Jugoslavia. La fine delle ostilità fra blocco occidentale ed orientale si risolse nella vittoria del modello democratico e di economia di mercato occidentale, seguito dalle ambizioni della stessa Comunità e poi della futura Unione Europea. La fine del conflitto fu seguita anche alla nascita di numerosi Stati potenzialmente candidabili per l'adesione all'UE. In questo periodo l'organizzazione europea era profondamente destabilizzata dalla confusione decretata dal contesto internazionale, la quale rese particolarmente impegnativa la definizione di valori e simboli da attribuire al progetto e generò una crescente disparità fra i diversi Paesi membri in materia di valori fondamentali.¹⁸⁵

Fu proprio in questo periodo che si iniziò a parlare di integrazione differenziata, ossia quel processo mediante il quale gli Stati membri deliberano per muoversi a velocità differenti o decidono di attuare obiettivi diversi rispetto alle politiche comuni, concretamente stabilendo un'"Europa a più velocità". Questo processo fu particolarmente

¹⁸³ Wallace, "Some Reflections on 50 Years of Experience", pp. 16-19.

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Ibidem.

evidente negli anni '90 attraverso l'istituzione dell'Unione economica e monetaria, la zona Schengen e grazie anche al continuo allargamento della Comunità.¹⁸⁶

In questa decade il processo decisionale europeo continuò quindi a caratterizzarsi per una crescente circoscrizione delle politiche ad opera dei governi degli Stati membri. Da questa prospettiva il ruolo della Commissione europea divenne più marginale rispetto al maggiore peso attribuito al Consiglio europeo. Inoltre, se da un lato alcuni settori politici si caratterizzarono per una politica legislativa riconosciuta che coinvolgeva Parlamento, Consiglio e Commissione; dall'altra, sorsero nuovi domini politici vincolati a circoli più chiusi, che resero lo sviluppo delle nuove delibere da parte dei decisori politici meno pubbliche. L'esempio più eclatante è quello legato al gruppo bancario e finanziario consolidatosi attorno al progetto dell'Unione economica monetaria. Slegato dagli obiettivi per sviluppare una politica macroeconomica collettiva, il programma venne imperniato attorno al progetto della moneta unica. Altri importanti esempi riguardarono le questioni di giustizia e affari interni (GAI), poi formalizzate nel Trattato di Amsterdam e rafforzate a Schengen, e la nascita di nuove istituzioni come la Banca Centrale Europea.¹⁸⁷

Sebbene la narrativa europea di quegli anni poggiasse sulla proliferazione di simboli, come ad esempio la creazione della moneta unica, essi si dimostrarono fortemente circoscritti a politiche segmentate. In effetti, il caso della moneta unica rappresentò il tentativo di creare un senso di appartenenza e di patriottismo simile a quelli vissuti dalla Germania Ovest. In altre parole, gli europeisti cercarono di emulare la forma di patriottismo costituzionale tedesco nel costruire un assetto istituzionale democratico e una moneta unica fondati su un senso di orgoglio collettivo.¹⁸⁸

Anche l'idea che il passaggio dalla Comunità Europea all'Unione Europea avrebbe corrisposto una maggiore risonanza politica si dimostrò infondata. In effetti, i referendum popolari tenutesi nei diversi Stati membri costituirono il fallimento dei leader politici nel coinvolgere i cittadini alla questione europea.¹⁸⁹ Infatti, la maggioranza dei governi

¹⁸⁶ Assembla Dandashly, *European Integration Revisited. From the Founding Fathers to the Normative Power Europe*, in "Journal of European Integration", 2012, 34, pp. 423-424.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Ibidem.

europei non pose la questione delle criticità emerse durante lo sviluppo del processo di integrazione al voto popolare. Le principali problematiche riguardarono l'adesione prima alla CE e poi all'UE, l'adozione della moneta unica e l'accettazione delle imposizioni dettate dal Fiscal Compact. Il Trattato sulla stabilità di coordinamento e governance all'interno dell'UEM decretò per gli Stati firmatari una rigida disciplina di bilancio attraverso l'adozione di una norma giuridicamente vincolante, la convergenza economica ed il controllo sovranazionale. L'adozione di tale Trattato fu in linea con le volontà tedesche, ma ebbe ripercussioni pesanti in materia di politiche interne e sociali degli Stati firmatari. Tuttavia, i cittadini europei non poterono che accettare le implicazioni derivanti dall'Unione economica e monetaria in corso. Anche in quest'occasione emerse la riluttanza da parte sia delle istituzioni sovranazionali, che della maggior parte dei governi nazionali nel considerare l'opinione del popolo. Non è dunque un caso che l'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretta del Parlamento europeo non costituì un maggiore coinvolgimento degli elettori per le questioni europee. Questo fallimento è comprovato anche dalla correlazione fra l'aumento dei poteri in seno al PE e il costante calo dell'affluenza alle urne per le elezioni europee. A partire dalle prime elezioni dirette del 1979 che riscontrarono un tasso di partecipazione del 62%, l'interesse scese costantemente fino ad arrivare al 49,5% del 1999.¹⁹⁰

Quali furono però gli effettivi sviluppi riguardanti la democrazia in questa fase di consolidamento del processo di integrazione europea?

Nel contesto comunitario degli anni '80 e '90, l'aspetto democratico si caratterizzò per alcune migliorie. La Comunità Europea, influenzata dai sistemi democratici dei propri Stati membri, progredì in un organismo che non operava più con il solo fine di perseguire obiettivi economici e sociali attraverso dispositivi istituzionali indifferenti alle volontà e alle esigenze della democrazia.¹⁹¹

Se si prende in considerazione il preambolo dell'Atto Unico europeo emerge come gli Stati membri fossero determinati a cooperare assieme per la promozione della democrazia in base ai diritti fondamentali riconosciuti nelle leggi e nelle costituzioni nazionali. Con il Trattato istitutivo dell'UE venne ribadito il rispetto delle identità nazionali degli Stati

¹⁹⁰ Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, p. 180.

¹⁹¹ Mancini, Keeling, *Democracy and the European Court of Justice*, p. 177.

membri i cui sistemi di governo sono fondati sui valori democratici, oltre che all'attaccamento ai principi di libertà e il rispetto dei diritti umani e delle identità degli Stati membri. Inoltre, il Trattato di Maastricht risultò importante in quanto decretò il rispetto dello Stato di diritto, il primo documento a carattere "costituzionale" in cui venne menzionato tale diritto. Vennero così istituite le basi per alcuni degli elementi fondamentali del processo "costituzionale" che caratterizzò la Comunità europea fin dagli anni '60.¹⁹²

Tuttavia, sia nell'Atto Unico che nel Trattato istitutivo dell'UE il concetto di democrazia non riguardava l'organizzazione europea in quanto tale, bensì un valore, un principio adottato come sistema democratico da parte dei singoli governi europei. Bisognerà attendere l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam per un mutamento del quadro normativo, nel quale il concetto di democrazia non verrà più utilizzato in rapporto ai principi democratici dei Paesi membri, ma concettualizzato come un valore fondamentale dell'Unione Europea.¹⁹³

Nonostante gli sviluppi e le migliorie attuate in seno prima alla CE e poi all'UE, tra gli anni '80 e '90 le critiche all'organizzazione non cessarono di esistere. In effetti, trovarono un seguito le accuse portate avanti nel corso degli anni '70 da parte degli oppositori della CEE, i quali affermavano con fermezza che l'adesione all'organismo sovranazionale non avrebbe portato ad una maggiore democrazia. Da quando il processo di integrazione europea acquisì nuova vitalità a metà degli anni '80, una considerevole attenzione fu dedicata proprio al rapporto fra democrazia ed integrazione europea.¹⁹⁴ Il periodo comprendente gli anni tra l'Atto Unico ed il Trattato istitutivo dell'Unione Europea fu particolarmente fiorente per la letteratura in materia di deficit democratico. Di fatto, fu proprio in questo periodo che il termine iniziò a trovare un riscontro letterario internazionale. Alla fine degli anni '80 l'eurodeputato e pro-Europa Bill Newton Dunn presentò in diversi scritti la questione del disavanzo democratico europeo, riprendendo le

¹⁹² Marise Cremona, "The Treaties that created Europe", in: Giuliano Amato, Enzo Moavero-Milanesi, Gianfranco Pasquino, Lucrezia Reichlin (eds.), *The History of The European Union. Constructing Utopia*, London, Hart Bloomsbury Publishing, 2019, p. 141.

¹⁹³ Nevers, "Democracy and European Integration", pp. 281-282.

¹⁹⁴ Bartolini, *European integration and Democracy*, p. 292.

problematiche poste da David Marquand alla fine del decennio precedente.¹⁹⁵ Nel 1988 anche all'interno del contesto comunitario la Commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo pubblicò un rapporto riguardante la questione del disavanzo democratico.¹⁹⁶

Tuttavia, se la maggior parte degli studiosi in materia condivise la tesi secondo cui a livello europeo si stesse formando una sorta di disavanzo democratico, allo stesso tempo si formarono contrasti legati a due linee di pensiero differenti. Da una parte coloro che affermavano che la Comunità avrebbe dovuto attuare meccanismi di rappresentanza e responsabilità politica derivati dal modello degli Stati membri. Dall'altra, coloro che sostenevano che a livello sovranazionale tali modelli non sarebbero stati possibili.¹⁹⁷

Infine, come si è visto all'interno dell'analisi svolta per le prime tappe del processo di integrazione, i piani originari attribuivano competenze limitate alla CEE. A distanza di trent'anni, si può affermare che il retaggio di tali pratiche è la prova in grado di spiegare l'evolversi della letteratura in materia di democrazia ed Europa e caratterizzante il processo di integrazione tra gli anni '80 e '90. Se nelle prime fasi dell'europeizzazione la democrazia venne sacrificata per procedere con l'integrazione economica, lo sviluppo e la valorizzazione di tale metodo comportarono ad una rinuncia ai principi della democrazia rappresentativa nel mentre che le competenze della CE, e poi dell'UE, continuavano ad aumentare.¹⁹⁸ Queste si tradussero in una maggiore politicizzazione del processo decisionale comunitario poiché sempre più questioni implicavano l'utilizzo della discrezionalità politica a livello sovranazionale. Ne conseguì che le competenze in materia amministrativa e la responsabilità politica della Commissione aumentarono.¹⁹⁹ Inoltre, la decisione di continuare l'integrazione monetaria nonostante la mancanza di accordi in seno all'unione politica e sulla politica dei cambi, comportò un'inflessibilità politica e istituzionale non priva di riscontri nei singoli contesti nazionali. Questa si può concretizzare nell'assenza di un governo europeo legittimamente democratico in grado di controbilanciare la mancanza di responsabilità democratica della BCE. Tuttavia, la

¹⁹⁵ Mancini, Keeling, *Democracy and the European Court of Justice*, p. 177.

¹⁹⁶ Nevers, "Democracy and European Integration", p. 291.

¹⁹⁷ Bartolini, *European integration and Democracy*, p. 292.

¹⁹⁸ Majone, *Europe as the Would-be World Power*, pp. 161-164.

¹⁹⁹ Majone, *Dilemmas of European Integration*, pp. 44-45.

Germania si oppose sempre con forza a qualsiasi mutamento nella governance europea, soprattutto per il ruolo indipendente della BCE, che rimase caratterizzato da un vuoto politico e focalizzato sul mantenimento della bassa inflazione.²⁰⁰

Dunque, gli sforzi intrapresi per far crescere la legittimità democratica dell'organizzazione sovranazionale attraverso l'elezione diretta del Parlamento Europeo, la continua espansione dei suoi poteri, il simbolismo legato alla cittadinanza europea e lo sviluppo di progetti e politiche sociali, agricole, regionali e occupazionali fallirono in quanto troppo ambiziosi.²⁰¹

2.4 Le difficoltà di consolidamento dell'Unione Europea

2.4.1 Dal Trattato di Nizza alla Brexit

Dalla fine degli anni '90 ed in particolare dal Trattato di Amsterdam, l'Unione Europea riscontrò alcuni problemi e difficoltà legate all'avanzamento del processo di integrazione. Già in passato tale processo vide l'alternanza di periodi caratterizzati da forte espansione ed altri contraddistinti da paralisi e stagnazione. Alla fine del XX secolo gli obiettivi su cui si focalizzarono principalmente i leader europei furono l'avanzamento del Mercato unico e l'Euro. Nello specifico, l'adozione della moneta unica implicò pesanti sforzi soprattutto da parte di quei Paesi che inizialmente non riflettevano i parametri di ingresso nella valuta comune. In aggiunta, altre motivazioni portarono ad una frenata nell'avanzamento dei lavori in seno al processo di integrazione. Si pensi, ad esempio, al sovraccarico delle strutture istituzionali dell'Unione e la complementare mancanza di trasparenza nei meccanismi di funzionamento; il sempre più crescente distacco popolare nei confronti delle questioni europee; e in ultima istanza, il futuro allargamento dell'Unione Europea ad Est.²⁰²

Tra il 13 e il 14 ottobre del 2000 il Consiglio europeo straordinario di Biarritz approvò la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che sarà poi firmata a Nizza con l'omonimo

²⁰⁰ Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, pp. 173-175.

²⁰¹ Majone, *Europe as the Would-be World Power*, pp. 161-164.

²⁰² Cacace, Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea*, pp. 309-310.

Trattato, introducendo anche alcune modifiche istituzionali al Trattato di Amsterdam del 1997.

All'interno del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE i leader europei rinnovarono l'intento di condividere un futuro fondato su valori comuni. Questi, universali e indivisibili, si riassunsero nel diritto alla dignità umana, alla libertà, all'uguaglianza e alla solidarietà. Inoltre, come già introdotto dal Trattato di Amsterdam, anche in questa sede venne ribadito l'attaccamento dell'Unione Europea al principio democratico e allo Stato di diritto. Con la Carta dei diritti fondamentali, l'individuo venne posto al centro della sua azione e venne istituita la cittadinanza europea. In aggiunta, il documento assicurò lo sviluppo ed il raggiungimento di questi diritti e valori nel rispetto delle diversità, delle culture, delle tradizioni dei popoli e dell'identità nazionale degli Stati d'Europa. Infine, venne ribadito il mantenimento della libera circolazione delle persone dei beni, dei servizi e dei capitali, sancito dai Trattati di Roma del 1957.²⁰³

Il 2 gennaio dell'anno seguente la firma del Trattato di Nizza, la Grecia entrò a far parte della zona Euro, mentre qualche mese dopo il Consiglio europeo straordinario di Stoccolma del 23-24 marzo si riunì per discutere di riforme economiche e dell'occupazione lavorativa.

Il 15 dicembre 2001 il Consiglio europeo di Laeken deliberò per costituire una Convenzione per la riscrittura dei Trattati in vigore. La volontà dettata dai leader politici fu quella di superare l'indifferenza ormai diffusa da parte dell'opinione pubblica per le questioni europee. Dunque, si intese cavalcare l'onda degli effetti economici e psicologici creati dalla moneta unica per la creazione di un vero e proprio governo europeo in grado di eliminare il problema del deficit democratico che ostacolava la costruzione di una coscienza europea condivisa. Inoltre, come già detto in precedenza, nella prospettiva di un ulteriore allargamento ad Est emerse la necessità di riformare lo schema costituzionale dell'Unione. Dopo il fallimento del Trattato di Nizza, il focus intergovernativo degli anni successivi avrebbe dovuto caratterizzarsi sulla delimitazione delle competenze nazionali e sovranazionali; lo status della Carta dei diritti fondamentali; il ruolo dei legislativi

²⁰³ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE)*, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, preambolo.

nazionali all'interno dell'UE ed una semplificazione dei Trattati per una maggiore comprensione da parte dei cittadini.²⁰⁴

L'anno successivo, il 28 febbraio l'Euro entrò in circolazione come unica valuta a corso legale, passato il periodo di doppia circolazione all'interno dei dodici Paesi dell'UEM. Furono però i due anni seguenti a rappresentare una svolta per l'Unione Europea. Di fatto, il 15 aprile 2003 il Consiglio europeo di Atene istituì la nascita della "grande Europa" tramite l'adesione di dieci nuovi Paesi. Di fatto, il 1° maggio 2004 nel Castello di Dublino entrarono a far parte dell'UE: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Discorso differente per quanto riguarda Bulgaria e Romania che aderirono all'organizzazione sovranazionale solamente dal 1° gennaio 2007.

La questione relativa all'allargamento non fu semplice. Effettivamente, l'adesione dei nuovi Stati comportò un'alterazione nell'assetto geopolitico, nelle strutture interne dell'UE e istituì la formazione di una Comunità di mezzo miliardo di persone. Allo stesso tempo però, l'allargamento ad Est ebbe anche degli effetti positivi. Nello specifico, la formazione della "grande Europa" raffreddò gli egoismi dei singoli governi riportando in cima alla lista delle priorità europee la questione dell'equa redistribuzione del potere decisionale all'interno dell'architettura istituzionale sovranazionale. Questo si tradusse poi nella più ampia discussione riguardo la rinuncia dell'interesse nazionale a favore invece di una maggiore integrazione.²⁰⁵

Per quanto concerne la riforma dell'assetto istituzionale dell'Unione Europea decisa dal Consiglio europeo di Laeken, al Consiglio di Salonicco del 20-21 giugno 2003 venne presentata la bozza costituzionale del Trattato. Esso si organizzava nella seguente struttura: la prima parte costituita dal preambolo e riguardante l'ordine della nuova Europa; la seconda composta dalla Carta dei diritti fondamentali; la terza parte costituita dall'adozione dei valori e dei principi presenti all'interno della Carta; ed infine, una quarta parte racchiudente le disposizioni finali della Carta costituzionale. Con il Trattato costituzionale si decise di attribuire una personalità giuridica all'Unione Europea e si deliberò per sostituire la struttura a tre pilastri presente all'interno dei Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza. L'intenzione fu quella di bypassare la complessa

²⁰⁴ Cacace, Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea*, pp. 314-315.

²⁰⁵ Ivi, pp. 297-310.

struttura che differenziava le competenze fra Stati ed Unione Europea presente nei vecchi Trattati, di utilizzare una terminologia più semplice, di istituire un dispositivo di gestione del principio di sussidiarietà e di un maggiore coinvolgimento dei singoli legislativi nazionali. Inoltre, un risvolto significativo venne attribuito al concetto di democrazia. Infatti, il Trattato iniziava con una citazione di Tucidide che faceva riferimento al potere detenuto dai cittadini e non consolidato nelle mani di una stretta cerchia di persone.²⁰⁶

Tuttavia, non si raggiunse un accordo unanime da parte dei membri dell'UE a causa dell'imposizione dei veti incrociati e l'intesa fallì per il mancato accordo su alcune disposizioni. Non si raggiunse un consenso per la nuova composizione della Commissione, il terreno di applicazione del voto a maggioranza qualificata e la conservazione del diritto di veto. Allo stesso tempo, influì negativamente sul raggiungimento di un'intesa per i negoziati del Trattato costituzionale anche il rinnovo dei seggi del Parlamento europeo tenutesi tra il 10 e il 13 giugno 2004. Quest'ultimo fu anche un test significativo per conoscere l'opinione dei popoli d'Europa, soprattutto quelli di ingresso recente. Il risultato fu decisamente negativo e dettato da un'alta soglia di astensionismo, il più alto verificatosi dall'introduzione dell'elezione diretta del PE. Solamente il 44,6% degli elettori si recò alle urne. Risultato ancora più rilevante se si considera che solo il 28,7% dei nuovi cittadini europei partecipò alle elezioni.²⁰⁷

Ad ogni modo, un compromesso venne raggiunto e vennero sciolte tutte le riserve e i nodi che avevano paralizzato l'adozione del Trattato costituzionale. Il nuovo Trattato venne firmato a Roma dai capi di Stato e di governo dell'UE nella sala degli Orazi e dei Curiazi del Campidoglio il 29 ottobre 2004, la medesima sede in cui vennero istituiti i Trattati che nel 1957 diedero vita all'Euratom e al Mercato comune. Tuttavia, fin dal momento della firma emersero serie difficoltà per l'entrata in vigore dell'accordo, fissata per il 1° novembre 2009. La maggiore criticità riguardò il processo di ratifiche ad opera dei singoli governi nazionali firmatari. Effettivamente, la mancata ratifica di un solo Stato avrebbe potuto causare lo stop definitivo per l'entrata in vigore del Trattato. Nello specifico, i problemi principali legati al processo di ratifica derivarono da quei Paesi che scelsero il referendum popolare come mezzo per l'entrata in vigore. Di fatto, furono proprio i “no”

²⁰⁶ Ivi, p. 316.

²⁰⁷ Ivi, pp. 316-319.

francesi e olandesi dell'anno seguente a decretare il blocco dell'entrata in vigore del nuovo Trattato.²⁰⁸

Al momento dei risultati referendari, l'Unione Europea poteva condividere i recenti successi dettati dall'adozione della moneta unica e dell'allargamento ad Est. Allo stesso tempo però, continuava a pesare il retaggio di alcune difficoltà sviluppatesi nel corso di cinquant'anni di integrazione e che portarono ad un crescente malessere e malumore nei confronti dell'istituzione sovranazionale. L'esempio più importante riguarda il rapporto fra le istituzioni sovranazionali e i cittadini, ma anche le difficoltà collegate alla scarsa crescita economica dei Paesi più industrializzati ed il conseguente aumento dei prezzi causato dall'adozione dell'Euro. Inoltre, emerse un'Unione Europea spaccata a metà, divisa dalla visione britannica di un'Europa concepita come una grande zona di libero scambio e paragonabile ad un'organizzazione mercantile con confini sempre più porosi; e da una percezione dell'Europa con competenze economiche, finanziarie, ma anche di politica sociale, estera, di difesa comune e con una visione più chiusa rispetto ad ulteriori allargamenti.²⁰⁹

Fu in questo clima che al Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 luglio 2005 i capi di Stato e governo dei Paesi membri decisero di interrompere il processo di ratifica del Trattato costituzionale fino al 2007 e di dedicarsi all'individuazione di possibilità e percorsi differenti per non compromettere l'attuazione del progetto di riforma istituzionale.²¹⁰

Il Trattato costituzionale non venne ratificato da tutti gli Stati membri. Come già detto, i referendum popolari tenutesi in Francia e Olanda bloccarono l'entrata in vigore dell'accordo. Tuttavia, la responsabilità della mancata conclusione del Trattato presenta delle radici ben più profonde del semplice "no" votato dai cittadini dei due Stati membri. Dietro la scelta di non procedere alla ratifica si nasconsero le paure francesi di un regresso economico-culturale e quelle olandesi di una privazione d'identità e privilegi sociali. A unire i due popoli fu sicuramente la propagata inimicizia per le politiche portate avanti da Bruxelles. Queste si tradussero nelle critiche al testo del Trattato valutato troppo esteso, ambiguo e figurante un'Unione a carattere federale. Oltretutto, si aggiunse anche la

²⁰⁸ Ivi, pp. 320-323.

²⁰⁹ Ivi, p. 332-333.

²¹⁰ Ibidem.

questione riguardante il *demos* europeo, che già sul finire del secolo scorso animò il dibattito dottrinale.²¹¹

Fu dunque soltanto nel 2007, anno in cui si aggiunsero formalmente anche Bulgaria e Romania ai Venticinque, che i leader dell'Unione Europea uscirono dalla fase di stallo condizionante lo stop ai lavori di riforma dei Trattati. Siffatti, tra il 24 e il 25 marzo i capi di Stato e di governo riuniti a Berlino per celebrare i cinquant'anni dei Trattati di Roma, sottoscrissero una dichiarazione contenente la volontà di raggiungere un compromesso alla questione del Trattato costituzionale. Pur non menzionando mai il termine "costituzione", i leader europei si impegnarono per il conseguimento di un documento rinnovato prima dell'avvio delle elezioni parlamentari europee del 2009.²¹²

Forte di uno spirito rinnovato e volto alla cooperazione, il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno eliminò il testo adottato dal Trattato costituzionale e deliberò per la formazione di una Conferenza intergovernativa con il compito di redigere entro la fine dell'anno un nuovo accordo che potesse irrobustire le fragili basi su cui si fondava la legittimità e l'efficienza democratica dell'UE, soprattutto dopo il recente allargamento ad Est.

Così, tra il 12 e il 13 dicembre del 2007 presso il monastero di Jerónimos, a Lisbona, venne firmato il nuovo Trattato fra i Ventisette, che portò anche al processo di ratifica che si prolungò per ben due anni.

Il "compromesso" di Lisbona costituì novità e modifiche rispetto al Trattato costituzionale originario. In primo luogo, la parola "Comunità" venne rimpiazzata da "Unione". In questo modo, il Trattato di Roma istitutivo della CEE venne denominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TUE). Altra importante differenza fu la conferma del nuovo Trattato, in concomitanza con quelli già esistenti che continuarono a coadiuvare i rapporti fra gli Stati membri. In questo modo si poté evitare il processo di ratifica tramite referendum popolare che avrebbe potuto congelare nuovamente l'entrata in vigore del nuovo Accordo. Rispetto al Trattato costituzionale venne comunque abolita la struttura dei tre pilastri presente nei Trattati precedenti, venne rafforzato il potere del Parlamento come co-legislatore assieme al Consiglio dei ministri e il preambolo del Trattato costituzionale contenente la Carta dei diritti fondamentali venne accorciato. Di

²¹¹ Ivi, pp. 335-336.

²¹² Ivi, p. 337.

fatto, vennero mantenute solo le parti contenenti il riconoscimento dei diritti, delle libertà e i principi iscritti nel documento.²¹³

Tuttavia, nonostante l'impegno promesso nel terminare le procedure di ratifica entro il 2009, le elezioni europee si svolsero prima che il Trattato entrasse in vigore. Anche in quest'occasione l'affluenza alle urne fu relativamente bassa. Si presentarono a votare il 43,2% dei cittadini, circa un punto percentuale in meno del 44,6 delle elezioni tenutesi nel 2004. Inoltre, dall'esame svolto dalle ricerche demoscopiche posteriori le elezioni, affiorò un'ulteriore allarmante questione, ossia una diffusa sfiducia da parte dei cittadini europei verso le istituzioni e le questioni europee. Questo problema andò poi ad intrecciarsi con la spinosa crisi economico-finanziaria che emerse tra la fine del 2007 ed il 2008.²¹⁴

Si può quindi affermare come la fase che intercorse il processo di ratifica del Trattato di Lisbona fu caratterizzata da un consistente sentimento euroscettico ed antieuropeo generalizzato in tutti i Paesi membri e radicato sia negli schieramenti di destra che di sinistra.²¹⁵

Nonostante l'aggravante dettata dal contesto internazionale, dopo il primo referendum irlandese del 12 giugno 2008 dove il 53,4% dei cittadini votò contro il Trattato, un secondo referendum indetto per il 2 ottobre dell'anno seguente diede il via libera al termine del processo di ratifica e il 1° dicembre 2009 entrò in vigore il Trattato di Lisbona.

Ad ogni modo, la fine del processo di ratifica e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona furono ben presto accantonati per far spazio alle questioni di rilevanza all'interno dell'agenda politica europea. In particolar modo, l'intensificazione della crisi economico-finanziaria evidenziò le disparità e la differente resilienza degli Stati membri nel contrastare il peggioramento della situazione internazionale. Se da una parte Paesi come Germania, Finlandia e Olanda riuscirono a bilanciare i conti grazie ad una buona crescita economica e ad un ridotto indebitamento; dall'altra, Paesi come la Grecia, il Portogallo, la Spagna e l'Italia furono forzati ad appoggiarsi a istituti finanziari internazionali per far fronte alla precaria situazione interna.²¹⁶

²¹³ Ivi, pp. 339-340.

²¹⁴ Ivi, pp. 344-345.

²¹⁵ Ibidem.

²¹⁶ Ivi, p. 346.

Già dall'11 febbraio 2010 il presidente della Commissione europea José Barroso presentò come sue priorità per la strategia "Europa 2020" un nuovo modello economico in grado di far uscire gli europei dalla crisi. Nello stesso anno, il 26 marzo i capi di Stato e di governo adottarono gli obiettivi presentati dall'agenda e i sedici Paesi dell'area Euro adottarono un programma per salvaguardare la Grecia e risollevarla dal tragico deficit di bilancio in cui si trovava. Il 2010 dei vertici europei si concluse poi il 9 maggio con la volontà da parte dei capi di governo e di Stato di difendere la valuta unica attraverso meccanismi di consolidamento dei conti pubblici e attuando un rafforzamento nella cooperazione delle politiche economiche. In questa sede si decise anche di stabilire il Fondo europeo di stabilità finanziaria.

In questo tempestoso clima dettato dalla grave crisi economico-finanziaria che si riversò soprattutto negli Stati Uniti e in Europa, il 1° gennaio l'Eurozona accolse il suo 17° Paese, ossia l'Estonia.

Qualche mese dopo, l'11 luglio gli Stati adoperanti l'Euro firmarono un accordo che introdusse il "Meccanismo europeo di stabilità" (ESM). Denominato anche Fondo salva Stati, tale dispositivo venne istituito per erogare fino a 500 miliardi di Euro ai Paesi dell'Eurozona in crisi. La data per l'entrata in vigore dell'ESM venne fissata per il luglio dell'anno seguente.

Il 2011 fu anche l'anno in cui l'Unione Europea fissò l'obiettivo di fornirsi di un proprio sistema di navigazione satellitare. Di fatto, vennero lanciati nello spazio i primi satelliti "Galileo".

Il 22 gennaio del 2012 attraverso un referendum popolare, il popolo croato si espresse a favore dell'entrata nell'Unione Europea, adesione che venne ufficializzata il 1° luglio del 2013.

Nel frattempo, i Venticinque dell'UE, esclusi Repubblica Ceca e Regno Unito, conclusero un nuovo accordo sulla stabilità, il coordinamento e la governance all'interno dell'Unione economico monetaria, il cosiddetto "Patto di bilancio" o "Fiscal Compact". Il Trattato venne stipulato con l'obiettivo di irrobustire la disciplina di bilancio attraverso l'utilizzo di sanzioni automatiche e rigidi controlli. Tale meccanismo fu sicuramente uno step decisivo per il raggiungimento di una politica fiscale comune e per la difesa dell'Euro. Inoltre, lo stesso presidente della BCE Mario Draghi dichiarò nel luglio dello stesso anno che avrebbe fatto tutto il possibile per difendere la stabilità economica e la valuta unica.

Tuttavia, la salvaguardia di questi obiettivi venne valutata anche negativamente e criticata per un'eccessiva rigidità, severità ed austerità che avrebbero potuto minare i servizi sociali e colpire stipendi e salari.²¹⁷

Infine, tra il 28 e il 29 giugno 2012 i politici dell'Unione Europea giunsero ad un accordo sulle politiche da adottare per rafforzare ed investire in maniera più consistente nella crescita economica. Venne così varato lo “scudo anti-spread” dietro forte impulso da parte dell'Italia, uno dei Paesi più colpiti dalle conseguenze della crisi.

L'anno si concluse poi il 12 ottobre con l'assegnazione del premio Nobel per la pace all'Unione Europea per il l'impegno e l'apporto condotto per più di sessant'anni alla promozione della pace, della democrazia e al rispetto dei diritti umani.

Gli anni seguenti furono caratterizzati dalla cosiddetta crisi esistenziale dell'Unione Europea. Sorta con lo scoppio della bolla finanziaria del 2008, questa fase di stallo e paura per l'avvio di un processo di disintegrazione comportò la fine di due decenni caratterizzati da una crescente prosperità e spinta europeista.²¹⁸

In questo clima, tra il 2014 ed il 2015 altri due Stati entrarono a far parte dell'Eurozona, rispettivamente Lettonia e Lituania. Ma il 2015 fu anche l'anno in cui una tremenda crisi migratoria scioccò il continente europeo. Tra il 2015 e il 2016 quasi 3 milioni di migranti provenienti dall'Africa, dall'Asia e dal Medio Oriente si riversarono sulle coste dei Paesi rivieraschi, creando una forte instabilità politica all'interno dell'Unione Europea.

In questo precario scenario internazionale, al vertice dei capi di Stato e di governo di Bruxelles del 23 aprile 2015 i Ventotto discussero il programma da adottare per fronteggiare l'effusione migratoria. Il risultato del *summit* si tradusse in un'Agenda europea basata su quattro pilastri: una forte politica di asilo comune, la lotta contro i trafficanti di esseri umani, attività di prevenzione della migrazione illegale e una rinnovata gestione delle frontiere con l'adozione di nuove politiche migratorie.²¹⁹

Tuttavia, la Commissione europea trovò forti riserve da parte di alcuni Stati membri. Per esempio, il governo ungherese di Viktor Orbán rifiutò la solidarietà portata avanti da

²¹⁷ Ivi, pp. 348-350.

²¹⁸ Ivan T. Berend, *Against European Integration. The European Union and its Discontents*, Abingdon, Routledge, 2019, p. 7.

²¹⁹ <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/il-nostro-ufficio/la-commissione-europea-ha-adottato-l-agenda-sull-immigrazione>, consultato il 02/12/2021.

Bruxelles e reagì con l'attuazione di severe politiche restrittive. Nondimeno, tra il 2016 ed il 2017 all'interno dell'area Schengen un totale di dieci Paesi (Bulgaria, Grecia, Spagna, Polonia, Portogallo, Svezia, Italia, Germania e Francia) adottò rigidi controlli ai confini e all'interno delle proprie frontiere.²²⁰

Tuttavia, la crisi migratoria non fu l'unico fattore che contribuì a rallentare il fiorente processo di integrazione sviluppatosi nei due decenni precedenti. Nonostante l'avvio del terrorismo globale fosse iniziato con il tragico attacco alle Torri Gemelle avvenuto l'11 settembre 2001, il terrorismo jihadista musulmano iniziò a sconvolgere l'Europa in particolar modo con l'attentato a Charlie Hebdo nel gennaio 2015. Di lì a poco, tra il 2015 e il 2017 il continente europeo fu scosso da numerosi attentati che interessarono in particolar modo Francia, Germania, Svezia e Regno Unito.²²¹

La situazione creatasi costituì un vantaggio per i partiti populistici europei che attaccarono le politiche di accoglienza, il multiculturalismo e, più in generale, le politiche portate avanti dall'Unione Europea. Di fatto, in alcuni Paesi iniziò a prendere piede la prospettiva di un'uscita dall'organizzazione sovranazionale.²²² Fu così, infatti, che il 23 giugno del 2016 il governo britannico di David Cameron tenne un referendum popolare per decidere del futuro del Paese all'interno dell'UE. Il risultato - 52% favorevole - decretò la volontà degli elettori nell'uscire dall'organizzazione. I negoziati iniziarono a Bruxelles l'anno seguente e terminarono il 1° febbraio 2020 con l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

Le conseguenze di questa scelta, si tramutarono in una realizzazione del processo di disintegrazione e in un clima di malumore popolare nei confronti dell'organizzazione sovranazionale. In particolar modo, l'uscita del Regno Unito costituì una forte battuta d'arresto a quel processo di integrazione economica e poi politica, sorto dalle ceneri della Seconda Guerra Mondiale.²²³

²²⁰ Berend, *Against European Integration*, pp. 14-15.

²²¹ Ivi, pp. 15-16.

²²² Ivi, pp. 16-17.

²²³ Ivi, p. 18.

2.4.2 L'approdo democratico tra sfide endogene ed esogene

Il rapporto fra democrazia e processo di integrazione ha visto nel corso dei decenni l'emergere di critiche nei confronti dell'organizzazione sovrastatale, concretizzate poi in varie teorie che assumono la presenza di un deficit democratico europeo. Come già riportato in precedenza, nelle prime tappe del processo di integrazione le istituzioni sovranazionali erano pressoché deboli, tali da non necessitare di una maggiore democratizzazione. Tuttavia, la successiva politicizzazione dell'intero assetto istituzionale europeo portò ad un incremento delle istanze relative alla presunta esistenza di un disavanzo democratico a livello comunitario. Data questa prospettiva, risulta ora necessario capire fino a che punto il processo di integrazione degli ultimi vent'anni abbia migliorato la condizione democratica in Europa.²²⁴

Negli ultimi anni si è assistito a numerosi dibattiti su come adattare il modello europeo ai recenti cambiamenti endogeni come lo storico allargamento ed il declino della fiducia delle masse popolari ed esogeni, dettati dallo scenario internazionale come la crisi economico-finanziaria del 2008, la crisi migratoria e la Brexit. Il modello preso in considerazione è il cosiddetto Metodo comunitario. Esso, codificato dalla Commissione dal suo Libro bianco sulla governance europea del 2001, stabilisce il ruolo, le diverse competenze ed i rapporti fra le istituzioni comunitarie. La Commissione, indipendente dalle altre istituzioni, ha il compito di formulare proposte legislative e politiche, custodire i Trattati e rappresentare l'UE all'interno dei negoziati internazionali. Il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo hanno il compito di adottare gli atti legislativi proposti dalla Commissione. Infine, la Corte di giustizia contribuisce al rispetto dello Stato di diritto e garantisce l'equilibrio fra le istituzioni. Da questa caratterizzazione dell'assetto comunitario emerge dunque la riluttanza nei confronti della democrazia parlamentare e del principio della separazione dei poteri.²²⁵

Riprendendo la parte iniziale del Libro bianco della Commissione sulla governance europea del 2001, in occasione delle celebrazioni per i cinquant'anni dei Trattati di Roma i leader europei ribadirono i risultati economici, di sicurezza e pace ottenuti in mezzo secolo di integrazione attuati attraverso il Metodo comunitario. Tuttavia, la costante

²²⁴ Wallgreen, *Cosmopolitan Futures for Europe*, pp. 256-257.

²²⁵ Majone, *Dilemmas of European Integration*, pp. 44-45.

amplificazione e i cambiamenti in seno al modello portato avanti contribuirono anche alla formazione del deficit democratico. Nella creazione dell'originario assetto istituzionale sovranazionale, i leader europei non tennero in considerazione il ruolo attivo dei cittadini in merito al progetto europeo. Infatti, è il sentimento di appartenenza che accetta le istituzioni, non il contrario. Eppure, il consenso popolare per l'assetto istituzionale risulta difficile quando l'efficacia e l'efficienza di quest'ultimo non raggiungono i risultati promessi.²²⁶ Prendendo in considerazione le sfide di carattere endogeno, la crisi economico-finanziaria del 2008 causò l'inizio di una crisi esistenziale all'interno dell'Unione Europea e un conseguente aggravamento del deficit democratico. In sostanza i cittadini europei si opposero alle politiche di austerità fiscali e di disciplina di bilancio adottate per salvaguardare gli Stati membri più indebitati. La crisi del debito sovrano comportò anche al fallimento del metodo portato avanti attraverso il diritto positivo dell'integrazione europea. Questo, oltre a non aver garantito i risultati promessi, non fu nemmeno stabilito dagli stessi elettori europei. Tuttavia, non solo i cittadini rimasero esclusi dalle questioni relative all'economia e alla finanza europea. Gli stessi governi nazionali furono costretti ad accettare politiche dettate da alcuni leader dei Paesi membri e principali azionisti della Banca Centrale Europea. Di conseguenza, nel 2012 si raggiunse una notevole soglia di malumore e insoddisfazione degli elettori europei nei confronti delle istituzioni sovranazionali e le numerose manifestazioni anti Europa tenutesi a Barcellona, Madrid e Atene diedero seguito a questa tendenza negativa.²²⁷

A cinquant'anni dall'avvio del processo di integrazione risulta quindi necessario indagare sulle conseguenze derivanti dalle peculiarità del Metodo comunitario. Che cos'è cambiato, democraticamente parlando, rispetto ai Trattati originari?

L'avvio di cambiamenti istituzionali intrapresi con il Trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona e i conseguenti referendum popolari indetti costituiscono un punto di partenza per analizzare la portata del modello adottato finora.²²⁸

I Trattati che attualmente regolano il funzionamento dell'Unione Europea si differenziano dagli originari Trattati di Roma del 1957. Gli elementi di scissione si possono riscontrare nella nomenclatura degli Accordi e delle organizzazioni che istituiscono, nelle

²²⁶ Majone, *Europe as the Would-be World Power*, pp. 191-192.

²²⁷ Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, pp. 184-201.

²²⁸ Ivi, p. 165.

disposizioni, nel numero di protocolli e dichiarazioni incorporati e negli obiettivi prefissati. Tuttavia, i Trattati che disciplinano oggi l'UE presentano anche degli elementi facenti parte degli accordi originari di Roma. Si pensi, ad esempio, agli assetti che ordinano le libertà di circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, quelle relative alla concorrenza, alle politiche agricole e quelle concerni la giurisdizione della Corte di giustizia europea. Questi elementi, seppur surclassati nel corso del processo di integrazione da altre questioni come l'Unione monetaria, le politiche di sicurezza, difesa e migrazione, rimangono comunque centrali per il funzionamento dell'UE.²²⁹

Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 non comportò un apporto istantaneo all'interno dell'assetto istituzionale dell'UE. Il Trattato venne progettato per modificare la struttura decisionale europea in previsione del grande allargamento ad Est programmato per il 2004. Il risultato però fu un testo ricco di compromessi, protocolli e di difficile comprensione. In effetti, la richiesta per una semplificazione del Trattato condusse poi alla Dichiarazione di Laeken del 2001 che gettò le basi per la redazione del Trattato costituzionale.²³⁰

Il Trattato costituzionale costituì un'importante punto di svolta sul piano della legittimazione democratica, almeno dal punto di vista teorico, in quanto non entrò mai in vigore. L'Accordo avrebbe potuto risolvere la questione del deficit democratico conferendo una duplice fonte di legittimità all'Unione Europea. Da una parte una legittimità democratica diretta derivante dalla concessione dei propri cittadini e dall'altra, una legittimità democratica indiretta decretata dalla volontà degli Stati membri. Dunque, questa doppia fonte di legittimazione rifletteva contemporaneamente sia la volontà dei cittadini che dei Paesi membri.²³¹ Tuttavia, a causa dei "no" olandesi e francesi generati dai referendum popolari indetti il Trattato non entrò mai in vigore. A tal proposito, il filosofo tedesco Jürgen Habermas interpretò il rigetto del Trattato costituzionale da parte di Francia e Olanda come il rifiuto di adottare politiche neoliberali, oltre che la maggiore richiesta di attenzione dell'Unione Europea per le politiche sociali. Inoltre, l'accademico tedesco affermò che l'attuazione delle libertà economiche fondamentali, il Mercato

²²⁹ Cremona, "The Treaties that created Europe", p. 133.

²³⁰ Ivi, p. 141.

²³¹ Ivi, pp. 66-67.

comune, l'Unione monetaria e il Patto di stabilità e crescita furono obiettivi prefissati e poi raggiunti, a discapito di altri, dai neoliberali.²³²

Il Trattato di Lisbona venne dunque concepito come un compromesso dei leader europei per l'adozione del Trattato costituzionale. Il testo venne steso con l'obiettivo di modificare i Trattati già esistenti, quindi il TUE ed il Trattato CE, poi ribattezzato TFUE. Abbandonata l'intenzione di sostituire i Trattati per opera del Trattato costituzionale, l'Accordo di Lisbona apportò alcune modifiche ai Trattati già in vigore, ma ne mantenne lo schema di base.²³³

Se nel Trattato di Maastricht il concetto di democrazia venne inserito come principio derivante dal regime di governo adottato dagli Stati Membri, la questione assunse una connotazione diversa già con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam in cui la democrazia viene concepita come un valore fondamentale per l'UE. Questo concetto venne poi ripreso anche all'interno del Trattato di Lisbona.²³⁴ Sebbene il compromesso di Lisbona abbia comportato ad alcune modifiche rispetto al testo adottato all'interno del Trattato costituzionale, l'articolo 2 afferma che l'UE si fonda sui valori e sul rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Nello specifico, l'articolo 6 del Trattato prevede che l'UE si attenga alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Questi diritti, facenti parte delle tradizioni costituzionali dei Paesi membri, istituiscono i valori generali di diritto su cui si fonda l'Unione Europea. Inoltre, all'interno del medesimo articolo è presente una disposizione senza precedenti, la quale attribuisce alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso valore giuridico dei Trattati.²³⁵ Tuttavia, è anche presente una sovrapposizione tra i diritti sanciti dalla Carta, quelli previsti da alcuni Trattati dell'UE e quelli presenti all'interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e derivati dagli Stati membri.²³⁶ Altre disposizioni del Trattato di Lisbona, come l'articolo 49, affermano che qualsiasi Stato europeo che rispetta i principi e i valori del sopracitato articolo 2 ha la possibilità di fare domanda di adesione all'Unione. Allo

²³² Majone, *Europe as the Would-be World Power*, pp. 90-93.

²³³ Cremona, "The Treaties that created Europe", p. 144.

²³⁴ Nevers, "Democracy and European Integration", p. 282.

²³⁵ Amato, Verola, "Freedom, Democracy, Rule of Law", pp. 60-61.

²³⁶ Ivi, p. 142.

stesso tempo però, l'articolo 7 prevede delle pene sanzionatorie per quei Paesi che compromettono il rispetto e la condivisione dei valori e dei principi citati all'interno dell'articolo 2.²³⁷ In aggiunta e a differenza del Trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona prevede all'articolo 10, che la fonte di legittimazione democratica sia solo quella rappresentativa. I cittadini vengono rappresentati dai propri Stati che a loro volta vengono rappresentati all'interno del Consiglio europeo.²³⁸

Dunque, rispetto ai Trattati di Roma l'Unione Europea si è evoluta in una democrazia rappresentativa e costituisce sicuramente l'esempio più rilevante del tentativo di creare una democrazia politica oltre lo Stato-nazione, ossia una "democrazia post-nazionale".²³⁹ Tuttavia, sebbene l'UE con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona abbia compiuto notevoli passi in avanti in campo democratico, rimangono alcune "zone d'ombra". In primo luogo, non è presente nessun riferimento al popolo come detentore del potere, condizione necessaria per qualunque costituzione democratica. In secondo luogo, il testo del Trattato risulta troppo complesso e poco comprensibile sia per i tecnici che per i cittadini. In terzo luogo, sono presenti alcune disposizioni in determinate aree politiche poco chiare, ad esempio il settore sanitario e quello sociale. Infine, l'UE è ora dotata di un presidente e di un ministro degli esteri, ma con compiti e funzioni indiretti, poco espliciti e con mandati democratici deboli.²⁴⁰

²³⁷ Ivi, pp. 60-61.

²³⁸ Ivi, pp. 66-67.

²³⁹ Nevers, "Democracy and European Integration", p. 282.

²⁴⁰ Wallgreen, *Cosmopolitan Futures for Europe*, pp. 256-257.

CAPITOLO TERZO

LA COSTRUZIONE ORDOLIBERALE DELL'UNIONE EUROPEA

3.1 Ordoliberalismo: un'ideologia tecnocratica, autoritaria e antidemocratica

3.1.1 Nascita e sviluppo della tradizione friburghese

L'ordoliberalismo può essere definito come l'insieme di idee socio-politiche che operano per una società libera, giusta e disciplinata da regole generali di politica economica. Queste si traducono in un programma liberale basato sulla libertà individuale, sul buon funzionamento del mercato e sulla concorrenza, coordinati insieme per contribuire allo sviluppo, all'efficienza economica e al progresso sociale.²⁴¹ Si tratta, dunque, di una scuola di pensiero che ha come obiettivo la creazione di un sistema economico-sociale che garantisce il corretto funzionamento dell'attività economica e porta a condizioni di vita umane decenti.²⁴²

Il sistema economico si basa su di un ordine costituzionale, ossia un regime contrassegnato da un quadro costituzionale, le cui regole di funzionamento sono il frutto di delibere istituzionali.²⁴³

Il termine ordoliberalismo si compone di due parole distinte: "ordo" e "liberalismo". Per quanto riguarda la prima, essa indica sia la necessità di istituire un ordinamento che costituisca l'insieme delle regole più "ordinate" rispetto al laissez faire del liberalismo classico²⁴⁴, sia un obiettivo entro il quale poter esercitare liberamente²⁴⁵ i propri piani individuali ed economici al riparo dalla subordinazione delle attività economiche ad un'autorità centrale.²⁴⁶ Infatti, il riferimento al termine liberalismo costituisce la necessità

²⁴¹ Flavio Felice, *L'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2011, pp. 17-23.

²⁴² Ibidem.

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ Mathias Siems, Gerhard Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability: Different Kinds of Regulation, Not More Regulation*, in "Governance. An International of Policy, Administration and Institutions", 2013, 27, p. 379.

²⁴⁵ Francesco Forte, Flavio Felice, *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2010, p. 27.

²⁴⁶ Felice, *L'economia sociale di mercato*, pp. 17-23.

di assicurare la libertà, intesa come concorrenza all'interno di un mercato competitivo. Il risultato dell'unione delle due parole suggerisce dunque un "neo" liberalismo, i cui prerequisiti si fondano sulle regole e sul principio di concorrenza.²⁴⁷

Gli ordoliberali contribuirono in gran parte allo sviluppo teorico dell'economia, soprattutto nel rapporto interdipendente con il diritto e sostenendo l'idea di una costituzione economica per trarre il massimo vantaggio dalla produttività economica. In questa prospettiva, lo Stato svolge un ruolo attivo, occupandosi di regolamentare il corretto funzionamento del mercato contro attività scorrette.²⁴⁸

Il neoliberalismo divenne noto sullo scenario internazionale soprattutto con il Convegno Walter Lippmann, tenutosi a Montpensier nel centro di Parigi nell'agosto del 1938 e con la creazione della Mont Pélerin Society nel 1947. Nondimeno, all'interno del Convegno parigino il neoliberalismo si sviluppò seguendo due direttrici differenti: la Scuola austriaca, denominata poi Scuola di Chicago e capeggiata da Friedrich Von Hayek, e la Scuola tedesca di Friburgo. La prima ebbe seguito soprattutto all'interno del contesto americano, mentre la seconda, denominata anche ordoliberalismo, si sviluppò prettamente all'interno della Repubblica federale tedesca e nelle politiche adottate nel corso del processo di integrazione europea – la questione del contesto di sviluppo dell'ideologia ordolibérale verrà meglio approfondita nel corso dei sottocapitoli successivi. Ad ogni modo, sebbene affermatosi assieme alla Scuola austriaca, il neoliberalismo tedesco presentava radici più profonde.²⁴⁹

Il termine ordoliberalismo venne utilizzato per la prima volta all'interno del cosiddetto Manifesto di "Ordo" del 1936, un documento redatto da Franz Böhm, Walter Eucken e Hans Grossmann-Dörth. In questo scritto gli autori decisero di mettere su carta un progetto di riforma economica, inaugurando un programma imperniato attorno al principio della costituzione economica come fulcro delle attività politiche, giuridiche ed economiche ed incentrato sull'interdipendenza fra diritto ed economia.²⁵⁰

²⁴⁷ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, p. 33.

²⁴⁸ Felice, *L'economia sociale di mercato*, pp. 17-23.

²⁴⁹ Pierre Dardot, Christian Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2019, pp. 273-276.

²⁵⁰ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, p. 19.

Eppure, l'ideologia ordoliberal si diffuse già a partire dal periodo concernente le due guerre mondiali.²⁵¹ Di fatto, tale dottrina sorse come conseguenza dei disordini economici e sociali della Repubblica di Weimar e dall'ascesa del nazionalsocialismo. La crisi economica e lo scenario politico instabile della Repubblica tedesca, assieme all'insorgere del Terzo Reich, costituirono le cause principali per la redazione del programma ordoliberal, inteso soprattutto a generare una risposta incentrata sull'ordine,²⁵² che avrebbe fatto uscire il Paese dalla crisi attraverso il ripristino della concorrenza ed eliminando la conquista dell'autorità pubblica di interessi economici e politici.²⁵³ Fu così che negli anni '20 e '30 del XX secolo un gruppo di studiosi, diretto principalmente da Walter Eucken, diede vita alla cosiddetta Scuola di Friburgo - città dove Eucken si stabilì negli anni '20 come professore universitario.²⁵⁴

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, l'ordoliberalismo costituì la base ideologica per la ricostruzione della Repubblica federale tedesca, basata sull'economia di mercato e su di un regime politico liberal-democratico.²⁵⁵

Ad ogni modo, è importante ricordare come la formazione della politica della Germania Ovest del dopoguerra venne fortemente condizionata dal contesto religioso, leva principale della ricostruzione del Paese. Infatti, con l'obiettivo di evitare nuovi sviluppi totalitari, l'operato delle diverse confessioni cristiane costituì un sostanziale intervento morale nei confronti di un popolo che per più di un decennio aveva subito le derive naziste.²⁵⁶

Nondimeno, la Germania occidentale dei primi anni del dopoguerra era fondamentalmente un Paese diviso dal punto di vista confessionale. Nonostante la formazione del Partito Democratico Cristiano (CDU) e la sua opera unificatrice delle diverse inclinazioni all'interno del Cristianesimo, le divergenze fra cattolici e protestanti sulle modalità di ricostruzione del Paese continuavano a persistere. Se i cattolici abbracciavano le idee del socialismo cristiano incarnato nel neocorporativismo e

²⁵¹ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, p. 379.

²⁵² Mark Blyth, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 136.

²⁵³ Thomas Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, in "Contemporary Political Theory", 2013, 12, pp. 13-15.

²⁵⁴ Felice, *L'economia sociale di mercato*, pp. 17-23.

²⁵⁵ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 328.

²⁵⁶ Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, pp. 15-16.

nell'organizzazione collettiva per il bene comune, i protestanti aderivano alla recente corrente ordoliberal, enfatizzando l'economia di libero mercato e affossando la politica sociale. Di fatto, non è un caso che i fondatori della dottrina neoliberale tedesca fossero influenzati dal Protestantismo con il quale avevano stretti legami di pensiero.²⁵⁷

Il primo periodo della ricostruzione della Repubblica Federale tedesca vide l'affermazione di politiche di stampo sia ordoliberal, che socialista cristiano. Nel 1948 il ministro dell'economia Ludwig Erhard approvò una riforma fiscale e la fine del controllo dei prezzi che generarono un vigoroso boom economico, in larga misura imputato alle politiche di matrice ordoliberal. Tuttavia, lo scoppio della guerra di Corea causò una crisi economica mondiale che si riversò nello Stato tedesco occidentale alzando notevolmente l'indice di disoccupazione. Il generale clima di ostilità portò così alla riforma delle pensioni, approvata nel 1957 su spinta socialista cattolica. Ad ogni modo, il neo-eletto cancelliere Adenauer adottò decisioni di carattere ordoliberal istituendo una banca centrale indipendente ed un'agenzia antitrust. In questo modo la Germania Ovest si caratterizzò come uno Stato garante della stabilità dei prezzi, la decentralizzazione delle attività economiche e monopolistiche, ma anche basato su relazioni industriali inclini al corporativismo e su un sistema sociale assicurativo.²⁵⁸

L'ordoliberalismo non si diffuse solo in Germania, ma costituì anche una delle ideologie più importanti ed incidenti che hanno segnato lo sviluppo del processo di integrazione europea – si rimanda alla terza e ultima sezione del capitolo per approfondire l'apporto della dottrina ordoliberal nella costruzione del progetto europeo.

Sebbene la dottrina della Scuola friburghese possa difficilmente essere rappresentata come un blocco unico di pensatori affini, le radici ideologiche sorte nel corso degli anni '20 e '30 costituirono la base per le successive generazioni di ordoliberali, che contribuirono a preservare le rivendicazioni del programma originale adattandolo ai cambiamenti di contesto.²⁵⁹

Storicamente e schematicamente parlando, risulta conveniente distinguere in due gruppi i principali autori del pensiero ordoliberal. Da una parte, si considerano i padri fondatori della Scuola friburghese: l'economista Walter Eucken ed i giuristi Franz Böhm e Hans

²⁵⁷ Ibidem.

²⁵⁸ Ivi, p. 17.

²⁵⁹ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, p. 20.

Grossmann-Doerth, provenienti tutti e tre dal medesimo ambiente universitario. Dall'altra, fanno parte del secondo gruppo accademici di impegno più sociologico e provenienti da altri circoli universitari come Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack e Alexander Rüstow.²⁶⁰

Gli economisti e i giuristi della Scuola di Friburgo presentano i principi di una vera e propria politica economica. Mettono in cima alle priorità del programma ordoliberal la crescita economica, precorritrice dell'avanzamento sociale. In particolare, concepiscono il quadro giuridico-politico come il sistema su cui si basa l'economia di mercato e la stessa costituzione economica. Il secondo gruppo di accademici, non meno influenti rispetto ai primi, organizza una "politica della società" che pone maggiormente l'accento sul sistema sociale entro il quale l'attività economica deve svilupparsi, indagando maggiormente gli sviluppi della disintegrazione sociale del mercato e attribuendo allo Stato un ruolo attivo nella predisposizione di un sistema sociale.²⁶¹

Ad ogni modo, i pensatori ordoliberali fin qui considerati vengono associati, assieme a Ludwig Erhard, all'economia sociale di mercato. Tuttavia, sebbene ordoliberalismo ed economia sociale di mercato condividano diversi punti è bene non sovrapporre i due termini in quanto differiscono per contenuto ed efficacia – la questione verrà trattata più approfonditamente nelle pagine successive.²⁶²

3.1.2 Il costituzionalismo giuridico-economico

Benché la Scuola di Friburgo condivida molti aspetti del programma liberale classico come lo Stato di diritto o l'importanza di un'economia basata sui principi di Adam Smith, l'ordoliberalismo si distingue per l'idea con cui i mercati vengono rappresentati. I Friburghesi hanno perso fiducia nella visione naturalistica del mercato a causa dell'emergere ciclico di crisi economiche, dell'inefficienza del mercato stesso che si manifesta sotto forma di cartelli e monopoli e del totale disinteresse per le conseguenze

²⁶⁰ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, p. 379.

²⁶¹ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, pp. 325-327.

²⁶² Razeen Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale. Il liberalismo che salvò la Germania*, in "Istituto Bruno Leoni. Idee per il libero mercato", 2012, pp. 1-2.

negative del capitalismo che si sviluppano sul piano sociale. Il neoliberalismo tedesco, invece, presenta una visione snaturalizzata del mercato che viene proposto come un sistema stabilito attivamente e non autosufficiente.²⁶³

Inoltre, la Scuola di Friburgo si pone in modo critico anche nei confronti di quelle politiche di matrice collettivista che, cercando di organizzare l'economia, portano invece alla tirannia del proletariato.²⁶⁴

Da questa prospettiva, l'ordoliberalismo pone in essere la questione di come combinare un assetto basato sull'economia liberale di mercato rispetto alle esigenze democratiche, alle lotte politiche e ai conflitti sociali.²⁶⁵

Come si è visto, nel senso propriamente normativo il termine "ordo" sta ad indicare "ordine", "regole del gioco", ovvero una costituzione economica sulla quale vengono basati i sistemi economici nel loro complesso.²⁶⁶ Di fatto, l'ordoliberalismo afferma come una politica regolatrice possa ottimizzare l'economia mediante un'evoluzione del quadro istituzionale - la cosiddetta costituzione economica - all'interno della quale si sviluppano le attività economiche. Il neoliberalismo tedesco si propone l'obiettivo di combinare diritto ed economia per creare un ordine che consenta ai soggetti economici di favorire non solo il proprio interesse, ma anche quello comune, tenendo in considerazione le diverse regole con cui i molti fondamenti giuridico-istituzionali si vengono combinando.²⁶⁷ La dialettica del progetto degli ordoliberali si basa proprio sulla distinzione tra il livello costituzionale e sub-costituzionale, dove al primo corrispondono le decisioni politiche della costituzione economica, mentre al secondo sono conformi le scelte private che vengono intraprese sulla base del quadro costituzionale definito.²⁶⁸

Tuttavia, la Scuola friburghese, in particolare con Eucken, ribadisce l'importanza di non limitare l'approccio costituzionale al solo campo economico. Infatti, la politica ordinatrice così com'è indispensabile per decretare e conservare una costituzione

²⁶³ Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, p. 2.

²⁶⁴ Ibidem.

²⁶⁵ Ibidem.

²⁶⁶ Viktor J. Vanberg, *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, in "Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik", University of Freiburg, 2004, 4, p. 6.

²⁶⁷ Ivi, pp. 6-7.

²⁶⁸ Ivi, p. 11.

economica, deve essere estesa anche a livello politico, al fine di attuare una costituzione politica adatta.²⁶⁹

Stabilito un quadro costituzionale, gli ordoliberali ritengono che la sola forma di organizzazione economica che possa funzionare è l'economia di libero mercato, un sistema che tutela la libertà di commercio al riparo dall'intervento discriminatorio dell'istituzione statale. Si tratta di un sistema economico il cui principio cardine è la libera concorrenza, valore che attribuisce all'economia di libero mercato la superiorità rispetto agli altri sistemi economici.²⁷⁰ Secondo il pensiero originale degli autori friburghesi, la libera concorrenza si presenta come l'unico principio in grado di ponderare i poteri economici che si trovano nel mercato²⁷¹ attraverso il quale gli attori economici trovano un punto di incontro per adempiere a scambi e contratti volontari in una condizione di uguaglianza legale.²⁷² Tuttavia, da questo principio si discosta il pensiero di Wilhelm Röpke che va oltre la concezione di libera concorrenza, che considera un principio prettamente teorico. Infatti, egli propone un modello di concorrenza "attiva" che determina un sistema economico in cui i produttori sono costretti ad una continua lotta per assicurarsi le propensioni del consumatore, anche se questo può condurre alla creazione di monopoli.²⁷³

Ad ogni modo, il libero mercato risulta essere una componente fondamentale del pensiero ordoliberales, considerato come vitale per garantire la libertà economica, politica, religiosa, culturale ed infine democratica.²⁷⁴ In effetti, un corollario del mercato aperto è il principio della proprietà privata, un valore estremamente importante per i friburghesi in quanto condizione fondamentale per garantire la sfera privata degli individui, all'interno della quale sono in grado di muoversi senza vincoli o attività coercitive ad opera di terzi.²⁷⁵

Tuttavia, il mercato nella teoria ordoliberales necessita di regole per funzionare in maniera corretta e per salvaguardare lo sviluppo economico. Di fatto, il mercato che intende la

²⁶⁹ Ivi, pp. 16-18.

²⁷⁰ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, pp. 334-338.

²⁷¹ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, pp. 11-17.

²⁷² Vanberg, *The Freiburg School*, p. 10.

²⁷³ Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, p. 10.

²⁷⁴ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, p. 30.

²⁷⁵ Ivi, pp. 2-14.

Scuola di Friburgo è quello competitivo, il solo ed unico mercato funzionante. Ciò porta a pensare il mercato non più come un sistema armonioso, bensì conflittuale. In contrasto con la teoria di Adam Smith secondo cui tutti possono trarre vantaggio dagli scambi del mercato, Walter Eucken produce una definizione del mercato programmata per decretare vincitori e vinti, un mercato basato sulla concorrenza, più che sullo scambio. Lo studioso ordoliberalo afferma come l'assenza di questo paradigma non porti ad un corretto funzionamento del mercato. In altre parole, anche aspetti negativi come fallimenti o licenziamenti risultano vitali per legittimare il buon andamento del mercato.²⁷⁶ Da qui segue un importante principio sostenuto dalla Scuola friburghese, ossia quello di responsabilità, secondo cui ognuno è responsabile per le conseguenze delle proprie azioni, dalle quali si può beneficiare o meno.²⁷⁷

Altro aspetto fondamentale della concezione ordoliberalo è la stabilità dei prezzi che si manifesta tramite il primato della politica monetaria come mezzo per tutelare la stabilità ed il valore del denaro.²⁷⁸

All'interno della logica ordoliberalo, tutti i principi e le legislazioni di carattere economico e costitutivo sono interdipendenti tra loro e volti soprattutto a garantire la concorrenza perfetta.²⁷⁹

Come si è dato modo di vedere, il principio cardine dell'ideologia ordoliberalo è la presenza di un sistema di concorrenza perfetta che si sviluppa all'interno di un'economia libera di mercato. Si è descritto come per i friburghesi il mercato perde la sua accezione naturale e autosufficiente. Infatti, uno dei punti fondamentali del neoliberalismo tedesco è l'intervento e la regolamentazione dello Stato sul mercato. Tuttavia, non si tratta di un intervento conforme alla pianificazione socialista, in quanto si differenzia per la natura dell'intervento stesso. Per gli ordoliberali lo Stato deve agire in funzione del mercato. Per comprendere meglio questo punto risulta utile appellarsi alla differenza fra l'intervento conforme e l'intervento non conforme. Con il primo si intende un'azione da parte dello

²⁷⁶ Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, pp. 2-6.

²⁷⁷ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, pp. 381-382.

²⁷⁸ Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, pp. 2-14.

²⁷⁹ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, pp. 333-334.

Stato volta a non intralciare il sistema di libero mercato, mentre con il secondo si intende un tipo di intervento che organizza e centralizza il regime economico.²⁸⁰

Scopo dell'intervento conforme è quello di preservare la concorrenza sul mercato, la stabilità dei prezzi, ma allo stesso tempo non intervenire nell'allocazione delle risorse, che costituisce il fulcro del modello economico competitivo.²⁸¹

Gli ordoliberali operano una distinzione all'interno dell'attività dello Stato. Da un lato deve istituire la cornice istituzionale, mentre dall'altro deve organizzare un'attività attenta di gestione del sistema economico. Questa duplice funzione può essere riassunta nelle definizioni di politica ordinatrice, che interviene direttamente sul mercato per adempiere ai principi insiti all'interno della costituzione economica; e di politica regolatrice, che non interviene direttamente sul processo, bensì si occupa di eliminare tutti gli elementi che ostacolano la libera concorrenza, favorendo così il processo economico.²⁸²

In altre parole, secondo gli ordoliberali lo Stato funziona come una sorta di "garante" del regime competitivo del mercato ed è basato su un bilanciamento della sua autonomia e funzione. Questo porta inevitabilmente ad una separazione dello Stato dalla società allo scopo di poter prendere decisioni in maniera autonoma ed imparziale. Inoltre, la funzione dell'istituzione statale risiede anche nella sua capacità di riorganizzare il sistema economico quando questo è caratterizzato dalla presenza di monopoli ed oligopoli. Si delinea quindi una figura pubblica compatta, separata dalla società ed in grado di influenzare gli attori economici attraverso la propria capacità deliberativa.²⁸³ Infatti, secondo Eucken l'esistenza del mercato e della libertà di concorrenza possono sussistere solo se lo Stato fornisce un quadro costituzionale ed istituzionale di regole precise. Ciò non significa che l'autorità statale deve intervenire organizzando il sistema economico, ma nelle aree di sua competenza deve svolgere un ruolo attivo, forte e volto ad assicurare un ordine economico ed umano.²⁸⁴

Il neoliberalismo tedesco intende lo Stato come un'entità politica che non solo tutela le libertà economiche, ma allo stesso tempo si pone come garante delle libertà morali e

²⁸⁰ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, pp. 380-381.

²⁸¹ Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, pp. 22-25.

²⁸² Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, pp. 338-342.

²⁸³ Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, pp. 2-6.

²⁸⁴ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, pp. 380-382.

sociali. Si viene così concependo la libertà economica come espressione della pratica di governo. Detta in altri termini, la libertà economica risulta come il frutto di una delibera politica attuata con lo scopo di creare un'economia di mercato libera. È in questa istanza che risiede la concezione di Stato forte per la Scuola di Friburgo.²⁸⁵

L'ideologia ordoliberalista pone al centro del suo programma l'ordine ed è infatti per questa funzione che l'autorità statale opera. L'istituzione si occupa di rimuovere qualsiasi tipo di "disordine" che ostacola il buon funzionamento del mercato e della libera concorrenza attuando una depoliticizzazione degli scambi economici. In questa prospettiva lo Stato ottiene il monopolio della politica ed il controllo degli interessi sociali, morali, etici e comportamentali dell'individuo, facendo così emergere anche i tratti più autoritari e austeri della dottrina ordoliberalista.²⁸⁶

Secondo il neoliberalismo tedesco, ad ogni individuo è concesso di disporre della propria indipendenza e della propria vita, per esempio attraverso il principio della proprietà privata²⁸⁷, ma è compito dello Stato frenare qualsiasi tipo di ingerenza atta a portare avanti politiche di proletarianizzazione, di istituzione di cartelli e monopoli. Si delinea così una società composta da imprenditori e consumatori. I primi sono tenuti a rispettare le regole imposte dalla costituzione economica in modo da non elevarsi al ruolo di attori unici e illegittimi sul mercato, mentre i secondi rappresentano l'aspetto democratico e liberale della dottrina friburghese, esercitando il loro potere di scelta che risulta intrinsecamente connesso al principio di libera concorrenza. In questo modo, la costituzione economica sembra alludere ad un particolare accordo fra il consumatore e lo Stato, legando l'individuo a quest'ultimo attraverso regole di diritto privato.²⁸⁸

3.1.3 La questione sociale e l'economia sociale di mercato

Sebbene la logica ordoliberalista si riconduca principalmente al corretto funzionamento del libero mercato e al principio della concorrenza, questi non sono esclusivamente sufficienti

²⁸⁵ Werner Bonefeld, *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, in "New Political Economy", 2012, pp.1-4.

²⁸⁶ Ivi, p. 8-17.

²⁸⁷ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 342.

²⁸⁸ Ivi, pp. 343-347.

a definire la struttura istituzionale e costituzionale di una politica regolatrice. Come si è già descritto in precedenza, una parte degli autori del pensiero ordoliberal pone maggiormente l'accento sull'aspetto sociologico e sostiene la legittimazione dell'autorità politica mediante il suo mandato sociale.²⁸⁹

Infatti, la Scuola di Friburgo ha identificato come l'ordine competitivo del mercato deve essere associato ad un sistema di assicurazione sociale per coloro i quali non sono in grado di provvedere al proprio mantenimento in qualità di "imprenditori". Tuttavia, tale regime di provvidenza sociale non deve avere caratteristiche che possano in qualche modo apportare discriminazioni o privilegi a determinati individui.²⁹⁰ Di fatto, per i seguaci dell'ideologia ordoliberal la politica sociale deve essere intesa in termini di politica regolatrice, il cui interesse primario è quello di favorire il corretto funzionamento dell'ordine economico e di porre ai minimi termini le questioni sociali.²⁹¹ Dunque, la soluzione ai problemi di natura sociale viene presentata non a favore o contro il mercato, piuttosto in funzione di esso.²⁹² Del tutto opposto alle politiche di stampo socialista, l'ordoliberalismo non presuppone l'instaurazione di un egualitarismo sociale, piuttosto si pone l'obiettivo di stabilizzare i diversi strati sociali di cui si compone la società.²⁹³

L'ordoliberalismo, dunque, è associato all'idea di "economia sociale di mercato", gergo utilizzato soprattutto da Ludwig Erhard dal 1948 per inaugurare il suo programma di politiche economiche in Germania.²⁹⁴

L'inclusione della parola "sociale" potrebbe alludere ad una contraddizione, in quanto potrebbe riferirsi all'intervento redistributivo della ricchezza da parte dello Stato per garantire il benessere degli individui. Tuttavia, l'ambiguità del termine non sembra sussistere quando anteposto alla parola mercato.²⁹⁵ Infatti, secondo la Scuola friburghese con il termine economia sociale di mercato si intende un ordine economico basato sui

²⁸⁹ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, pp. 328-334.

²⁹⁰ Vanberg, *The Freiburg School*, pp. 1-2.

²⁹¹ Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, p. 11.

²⁹² Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, p. 14.

²⁹³ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, pp. 381-382.

²⁹⁴ Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, pp. 19-21.

²⁹⁵ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, p. 35.

principi di libero mercato di concorrenza, che però consente l'intervento dello Stato per assicurare tale concorrenza e tutelare gli individui più deboli.²⁹⁶

Nondimeno, da questa definizione emerge anche un'ulteriore riflessione che presuppone una duplice valenza della parola "sociale". Se da un lato trae origine da una realtà costruita dall'attività statale, dall'altra rimanda ai benefici sociali generati dal principio della concorrenza perfetta.²⁹⁷

Nonostante l'economia sociale di mercato sia un sistema economico ricondotto all'ideologia ordoliberal, esistono alcune differenze, inclinazioni e accezioni al termine fra gli studiosi friburghesi che devono essere tenute in considerazione.

Tra gli studiosi più influenti del pensiero socioeconomico ordoliberal e che hanno cercato di contribuire attivamente alla concettualizzazione dell'economia sociale di mercato si deve citare Wilhelm Röpke. Sebbene si accosti maggiormente ad un progetto politico più che ad un programma teorico, la visione sociologica dell'autore tedesco è largamente compatibile con la dottrina ordoliberal. Egli, infatti, considera la componente sociale al pari dell'economia di mercato come parte di un qualcosa di più grande ed organico e non come mero strumento di redistribuzione della ricchezza. La politica sociale deve essere inquadrata secondo regole definite atte a introdurre gli individui nell'economia di mercato ed istituendo una minima previdenza per coloro i quali non si integrano all'interno del sistema.²⁹⁸

Attraverso il contributo di Röpke, l'economia sociale di mercato friburghese si pone come "terza via" fra il liberalismo laissez-faire ed il collettivismo socialista. Lo studioso tedesco sottolinea l'importanza del mercato e non del capitalismo, che invece produce pratiche anticoncorrenziali, cartellizzazione e formazione di monopoli. Ciò spiega le ragioni per cui Röpke teorizza l'intervento pubblico, purché conforme al mercato.²⁹⁹

Inoltre, il pensiero dell'autore tedesco centra pienamente uno dei cardini attorno al quale si sviluppa l'economia sociale di mercato, ossia il fatto che il buon funzionamento dell'economia di libero mercato viene vincolato da un sistema giuridico e da istituzioni

²⁹⁶ Ivi, pp. 33-34.

²⁹⁷ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 350.

²⁹⁸ Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, pp. 19-21.

²⁹⁹ Felice, *L'economia sociale di mercato*, p. 227.

di carattere morale come la famiglia. Congiuntamente, queste interagiscono e regolano l'andamento del sistema economico.³⁰⁰

L'apporto originale di Röpke consiste nel considerare l'ordine giuridico e quello morale come la *conditio sine qua non* per l'esistenza del mercato, il quale senza non potrebbe sussistere. L'autore della dottrina ordoliberalista tratteggia l'economia sociale di mercato come un regime all'interno del quale le attività economiche si realizzano in uno specifico contesto culturale.³⁰¹

Tra gli interpreti dell'economia sociale di mercato è necessario citare la figura di Ludwig Erhard.

La concezione di Erhard poggia su un sistema economico che presenta anche un valore etico legato all'individuo libero ed in possesso di diritti e responsabilità. Questo principio viene esaurientemente soddisfatto dalla concorrenza, perno su cui si fonda l'ideologia ordoliberalista. Da questa concezione si ricava come il concetto di giustizia sociale sia intrinsecamente allacciato alla concezione dell'individuo come persona libera e responsabile.³⁰²

In qualità di ministro dell'economia della Repubblica federale tedesca a partire dal 1948, Erhard si trovò di fronte alla questione di come risollevarsi l'economia del Paese dopo la fine del Secondo conflitto mondiale. Centrale nel suo programma economico figurava la creazione di un ordine politico ed economico di carattere liberale, basato appunto sulla libertà individuale. L'obiettivo di Erhard era quello di evitare un ritorno a politiche centralizzanti e pianificatrici dell'economia che avevano reso la Germania un Paese totalmente invaso dall'autorità pubblica. Per adempiere a questo, il ministro dell'economia tedesco optò per l'adozione di un sistema in cui il compito dello Stato sarebbe stato quello di fornire la cornice di regole per lo sviluppo economico e l'attuazione della libera concorrenza che avrebbe dovuto consolidare l'equità sociale.³⁰³

Per Erhard lo Stato deve desistere dal promanare regole che falsano la libera concorrenza del mercato e deve anche astenersi da qualsiasi tipo di intervento di carattere discrezionale ed arbitrario che potrebbe recare disordine al mercato. Lo scopo dello Stato è quello di

³⁰⁰ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, p. 19.

³⁰¹ Ivi, pp.19-20.

³⁰² Ivi, pp. 34-35.

³⁰³ Felice, *L'economia sociale di mercato*, pp. 25-26.

tutelare la sicurezza dei soggetti economici in correlazione alla concorrenza tramite leggi che salvaguardano i diritti alla libertà e responsabilità degli individui.³⁰⁴

Pertanto, nella visione di Ludwig Erhard l'economia sociale di mercato si pone in netta contrapposizione con l'economia centralizzata e caratterizzata dallo Stato sociale. Il modello a cui il ministro dell'economia aspira è un ordinamento che coinvolge sia il mercato che il governo³⁰⁵ e consistente in un'economia sociale di mercato dove la componente sociale è il risultato del corretto andamento del mercato. Il modello presentato da Erhard si presta fortemente con l'ideologia della Scuola di Friburgo, tanto che l'attività sociale della concorrenza come strumento per l'ottenimento dell'equità sociale è un tratto comune della dottrina ordoliberal.³⁰⁶

Ultimo, ma non per questo meno importante, rientra tra i sostenitori di un'economia sociale di mercato Alfred Müller-Armack, un economista che nel secondo dopoguerra lavorò al ministero federale per l'economia presieduto da Ludwig Erhard. Sebbene, si ritenga che il termine economia sociale di mercato sia stato coniato per la prima volta proprio da Erhard al termine del Secondo conflitto mondiale,³⁰⁷ fu proprio Müller-Armack ad utilizzarlo pubblicamente all'interno di un suo scritto dal titolo "Economia pianificata ed economia di mercato" ("Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft").³⁰⁸

Come per gli altri interpreti della dottrina ordoliberal, anche per Müller-Armack la questione economica presuppone un quadro istituzionale entro il quale operare. Egli ritiene che il corretto funzionamento della concorrenza non costituisca solo un miglioramento delle condizioni economiche, bensì anche sociali. Infatti, la politica economica dell'economia sociale di mercato avrebbe dovuto portare allo sviluppo sociale tramite misure adatte al mercato, ovvero interventi da parte dello Stato che non avrebbero dovuto interferire con il corretto funzionamento del sistema economico. Lo stesso Müller-Armack si definisce come promotore di politiche di liberalizzazione del mercato e di maggiore efficienza economica, tant'è che il progresso sociale si sarebbe dovuto

³⁰⁴ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, pp. 34-35.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ Felice, *L'economia sociale di mercato*, pp. 25-26.

³⁰⁷ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, p. 35.

³⁰⁸ Felice, *L'economia sociale di mercato*, p. 33.

raggiungere tramite la generazione di ricchezza attraverso la libera concorrenza ed un'economia di libero mercato.³⁰⁹

Tuttavia, il modello sociale portato avanti dall'economista tedesco si distingue dalla Scuola di Friburgo. Il fattore che differenzia Müller-Armack dal resto degli autori ordoliberali risiede nella sua convinzione di sviluppare un nuovo paradigma che renda conforme la libera concorrenza con le conseguenze che genera sul piano sociale. Infatti, egli definisce l'economia sociale di mercato come una politica dell'ordine che concilia la concorrenza e la libera iniziativa come base del sistema economico con lo sviluppo sociale determinato proprio dai risultati dell'economia di mercato.³¹⁰

Si attribuisce a Müller-Armack questa scissione fra i valori del libero mercato della concorrenza ed i principi di giustizia sociale, sottolineando la scelta da prendere a favore di più efficienza o più equità e considerando la dipendenza della seconda dalla prima.³¹¹

L'economista tedesco affianca la questione relativa all'economia di mercato con problemi di natura etica. È d'accordo con la concezione del mercato come un regime economico efficiente, ma aggiunge anche che non è provvisto di qualità etiche, in quanto mezzo utilizzato per creare ricchezza. Il mercato necessita di diventare etico e le modalità individuate da Müller-Armack per adempiere a questo scopo risiedono nell'integrazione con politiche sociali. Un ruolo primario nel suo programma viene ricoperto dal cosiddetto "irenismo sociale", ovvero il tentativo di accordare il liberalismo protestante con il socialismo cattolico. Da questa premessa, l'economista tedesco muove la sua tesi per una Repubblica federale tedesca bilanciata fra l'economia di libero mercato e la protezione sociale. Quest'ultima deve svilupparsi maggiormente rispetto a quanto sancito dagli altri esponenti della dottrina ordolibérale. In particolare, Müller-Armack propone sovvenzioni statali, formazione professionale e strumenti anticiclici per garantire la piena occupazione.³¹² Nondimeno, il programma dell'economista tedesco non si limita all'aspetto economico. Infatti, le politiche sociali dovrebbero comprendere anche le

³⁰⁹ Forte, Felice, *Il liberalismo delle regole*, pp. 16-36.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² Vanberg, *The Freiburg School*, pp. 1-2.

questioni culturali, assicurando istruzione universale, investimenti in ricerca e in capitale umano.³¹³

In definitiva, l'economia sociale di mercato presentata da Müller-Armack per quanto parta da presupposti comuni e condivisi dalla Scuola di Friburgo, condivide bene poco con il liberalismo classico e risulta incompatibile anche con i principi del costituzionalismo giuridico-economico ordoliberal.³¹⁴

3.1.4 Il rapporto con la democrazia

Come si è già evidenziato, la dottrina ordoliberal si basa su di un sistema economico-sociale che garantisce il corretto funzionamento del mercato e della libera concorrenza tramite regole socio-politiche di stampo liberale ed operanti all'interno di un quadro costituzionale.³¹⁵

Per la Scuola di Friburgo, il diritto alla concorrenza viene garantito dal nesso con la democrazia ed è basato sull'interdipendenza fra i diversi sistemi politico, sociale ed economico.³¹⁶

Ne consegue che la legittimità democratica del diritto della concorrenza deriva dall'unione di differenti valori, obiettivi e regole istituzionali. Di fatto, alcune regole istituzionali tutelano il processo decisionale democratico dei cittadini. Tale processo comporta ad eguali opportunità, libertà individuale, autodeterminazione e il possesso di diritti fondamentali individuali.³¹⁷

Il garantire tali principi oltre che a limitare il potere politico, legittima la stessa istituzione statale in quanto denota un rapporto di conseguenza volto all'interesse generale.³¹⁸

Tale tipo di legittimità consente di comprendere meglio il legame diretto fra concorrenza e democrazia insito all'interno della dottrina ordoliberal. Il nesso che concorre può

³¹³ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 350.

³¹⁴ Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, pp. 20-21.

³¹⁵ Felice, *L'economia sociale di mercato*, pp. 17-23.

³¹⁶ Elias Deutscher, Stavros Makris, *Exploring the Ordoliberal Paradigm. The Competition Democracy Nexus*, in "Competition Law Review", 2016, 11, p. 183.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ Scharpf, *Governing in Europe*, p. 13.

comportare a due conseguenze: una positiva ed una negativa. Per quanto concerne la prima, il legame che si instaura fra concorrenza e democrazia può favorire una maggiore politica democratica. Per quanto riguarda la seconda invece, la relazione fra i due elementi può condurre ad un impatto negativo sul regime politico democratico e sul libero mercato.³¹⁹

Considerando l'apporto negativo del nesso concorrenza-democrazia, i Friburghesi muovono dall'esperienza vissuta nel conteso della Repubblica di Weimar e del regime nazista. Gli ordoliberali ritengono che la centralizzazione, la pianificazione e la rimozione della libera concorrenza economica abbiano giocato un ruolo attivo nell'eliminazione del potere politico, della democrazia e abbiano contribuito all'emergere di un sistema totalitario. In particolare, durante la Repubblica di Weimar emersero grossi potentati economici che concentrarono il potere economico privato, distrussero la concorrenza e compromisero i requisiti politici e sociali della democrazia. Mentre l'instaurazione del Terzo Reich condusse ad un'invasione dell'autorità statale che circoscrisse il potere politico ed economico, indebolendo lo Stato di diritto e privando gli individui delle libertà economiche e politiche.³²⁰

Per quanto concerne la dimensione positiva del legame fra concorrenza e democrazia invece, l'ordoliberalismo afferma come la libera concorrenza, intesa come specifica struttura istituzionale, non solo è conciliabile con la democrazia, bensì la facilita. Tale nesso positivo si riconduce a tre obiettivi: la libertà economica, la giustizia procedurale e il potenziamento del benessere.³²¹

Come è già stato in precedenza spiegato, i neoliberali tedeschi pongono al centro del loro programma politico-economico l'efficienza della libera concorrenza come strumento per un maggiore benessere collettivo. In questo modo, la concorrenza partecipa all'interesse generale per una politica democratica e contribuisce a legittimare l'istituzione statale.³²² Tuttavia, la dottrina ordolibérale non si basa solo sull'importanza della concorrenza, bensì anche sulla centralità della libertà economica. I Friburghesi concepiscono la libertà economica su un piano multidimensionale, collegata ai diversi ordini politico, sociale ed

³¹⁹ Deutscher, Makris, *Exploring the Ordoliberal Paradigm*, pp. 184-185.

³²⁰ Ivi, pp. 185-188.

³²¹ Ibidem.

³²² Ivi, p. 189.

economico da un rapporto di interdipendenza che costituisce il prerequisito per i diritti e le libertà fondamentali di cui godono gli individui.³²³

L'approccio multidimensionale della libertà economica presuppone un processo concorrenziale equo e libero e consente l'obiettività e la pienezza dell'autorità pubblica. Tramite l'instaurazione di un rapporto bilanciato del contesto pubblico e privato, la concorrenza custodisce le istituzioni pubbliche, i processi decisionali e assicura l'inviolabilità della sfera privata.³²⁴

In definitiva, per gli ordoliberali la concorrenza rappresenta il solo sistema di mercato conciliabile con la democrazia, in quanto assicura ad ogni individuo operante sul mercato la medesima area di libertà protetta dalle ingerenze degli altri attori del regime.³²⁵

Tuttavia, la questione centrale della competitività per gli ordoliberali produce anche un paradigma determinato dalla presenza di vincitori e vinti. Da questa prospettiva emerge dunque una società in cui il libero mercato si manifesta come un sistema conflittuale che produce disuguaglianze. Inoltre, lo Stato, in qualità di custode delle "regole del gioco", non deve interferire con i meccanismi economici di concorrenza del libero mercato e deve perciò astenersi dal soddisfare i differenti bisogni degli individui. Il ruolo all'autorità pubblica assegnato è quello di arbitro politico imparziale rispetto ai meccanismi di libera concorrenza, considerati come unica fonte di organizzazione delle predilezioni individuali.³²⁶

Si delinea così una società depoliticizzata che definisce gli individui come imprenditori sottoposti ai meccanismi economici del libero mercato e non come soggetti politici.³²⁷

La concezione ordolibérale di uno Stato forte produce anche un ulteriore aspetto negativo in termini di democrazia. Come garante dell'ordine competitivo l'autorità pubblica deve prendere le distanze dalla democrazia e basare le proprie scelte sulla competenza e sulla scienza. Detta diversamente, se il conflitto risiede fra le volontà democratiche del popolo e le raccomandazioni promanate da esperti scientifici e competenti, lo Stato deve assecondare quest'ultimi. Tale visione della politica e della politica economica riduce

³²³ Ibidem.

³²⁴ Ivi, p. 190.

³²⁵ Ibidem.

³²⁶ Joerges, "Europe after Ordoliberalism", pp. 198-199.

³²⁷ Ibidem.

tutte le questioni di carattere politico e democratico alla competenza e alla scienza che, per loro natura, non necessitano di opinioni politiche, bensì pareri di esperti competenti.³²⁸

Parimenti, la svolta tecnocratica dell'ordoliberalismo produce delle conseguenze negative sul piano della politica. Infatti, tale visione non si sposa bene con l'idea di una società basata sulla pluralità democratica e, più in generale, sulle relazioni politiche e sociali.³²⁹ Tuttavia, la questione posta in essere dal neoliberalismo tedesco non si limita ad affidare determinati poteri politici a istituzioni tecnocratiche, bensì compie una sostanziale negazione o eliminazione delle libertà politiche e democratiche. Di fatto, esaltando la libertà individuale intesa come libertà economica e di accesso al mercato, la dottrina ordolibérale elimina la sovranità popolare come fonte di legittimazione dell'intero ordine costituzionale.³³⁰

Durante il periodo concernente la Repubblica di Weimar, molti ordoliberali sostennero attivamente i governi incostituzionali che influirono pesantemente sull'ascesa del nazismo. In particolare, Alfred Müller-Armack e Ludwig Erhard appoggiarono le politiche deflazionistiche di quegli anni, si schierarono a favore del fascismo e aiutarono il Terzo Reich nella regolamentazione economica. Tuttavia, il sostegno degli ordoliberali per il regime nazista cessò di manifestarsi quando iniziò a mostrare la sua vera natura totalitaria. In effetti, come già annotato in precedenza, la Scuola di Friburgo prese le distanze dal Terzo Reich e decise di redigere un programma volto all'instaurazione di un regime economico alternativo a quello hitleriano, smorzando la componente antidemocratica del suo pensiero. Tuttavia, il nucleo fondativo del modello ordolibérale, ovvero la salvaguardia dell'istituzione statale e della costituzione economica dalle ingerenze democratiche rimase un punto principale anche nel dopoguerra.³³¹ Effettivamente, il modello ordolibérale incentrato sull'efficienza economica venne adottato come politica economica della Repubblica Federale tedesca e all'interno delle politiche di sviluppo del processo di integrazione europea. La componente democratica

³²⁸ Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, pp. 5-6.

³²⁹ Ivi, pp. 13-15.

³³⁰ Michael Wilkinson, *Authoritarian liberalism in Europe: a common critique of neoliberalism and ordoliberalism*, in "Critical Sociology", 2019, 45, p. 1029.

³³¹ Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, pp. 13-15.

viene quindi ristretta per preservare il rispetto dei diritti politici e civili e, più significativamente, per salvaguardare l'economia.

Si delinea così una filosofia politica che pone sempre più l'accento su idee ed interessi conformi ad una razionalità economica, portando le questioni di carattere economico e politico lontane dall'agire politico degli individui.³³²

Si può così riassumere l'ordoliberalismo come una dottrina che oltre ad essere tecnocratica ed autoritaria, riflette anche un aspetto intrinsecamente antidemocratico.

3.2 Le ideologie politico-economiche che hanno guidato l'integrazione

L'Unione Europea è un'istituzione politica fondata sostanzialmente sui principi della crescita e della libertà economica allo scopo di produrre benessere per i suoi cittadini. Infatti, una delle tappe principali del processo di integrazione fu la stipulazione dei Trattati di Roma del 1957 che diedero vita alla Comunità Economica Europea (CEE). L'istituzione della CEE delineò fin da subito le caratteristiche prettamente economiche del progetto europeo, espresso nelle libertà di movimento di beni, servizi, capitale e lavoro. A livello sovrastatale i padri fondatori dell'UE decisero di imperniare l'organizzazione attorno ai principi della razionalità economica, della concorrenza non distorta e del mercato comune. Le politiche di carattere sociale furono invece delegate alla discrezione dei singoli Stati membri.³³³

Nonostante alcune riserve, la struttura così decisa nelle prime fasi del processo di integrazione europea venne preservata e completata nel corso degli anni '70, '80 e '90 con la creazione dell'Unione economica e monetaria, dell'Unione politica e del Patto di crescita e stabilità. Tuttavia, le ultime fasi del processo di integrazione, identificate nella stipulazione del Trattato di Lisbona e nella risposta europea alla crisi economico-finanziaria, si caratterizzarono per l'emergere di numerose critiche alla gestione del potere politico da parte dei leader europei, in particolare della Germania.

³³² Wilkinson, *Authoritarian liberalism in Europe*, pp. 1030-1031.

³³³ Johanna Oksala, "Ordoliberalism as Governmentality", in: Thomas Biebricher and Frieder Vogelmann (eds.), *The Birth of Austerity. German Ordoliberalism and Contemporary Neoliberalism*, London, Rowman & Littlefield International, 2017, p. 190.

La costruzione di quella che è oggi l'Unione Europea non è stata plasmata da una singola ideologia politica. Piuttosto, il progetto europeo si è consolidato come il risultato di un mix di fattori, che possono essere ricondotti a politiche di stampo ordoliberal, al dirigismo francese, ma anche al ruolo stesso dei singoli governi nazionali. Si pensi, ad esempio, all'intervento del governo olandese per lo sviluppo della Politica Agricola Comune (PAC) o alla determinazione del governo britannico per la creazione della Politica regionale e delle politiche neoliberiste portate avanti negli anni '80. Tuttavia, il dirigismo francese, ma soprattutto l'ordoliberalismo tedesco, hanno svolto un ruolo più rilevante.³³⁴ Più nello specifico, i principi ordoliberali si possono riscontrare nell'ordinamento giuridico dell'UE stessa, ossia un assetto politico in cui il buon funzionamento del mercato costituisce il perno dell'ordinamento giuridico stesso.³³⁵ Data questa prospettiva, il deficit democratico europeo può essere inteso come conseguenza della razionalità economica insita all'interno dell'ideologia ordoliberal. In altre parole, il progetto di integrazione europea si è sviluppato attorno alle libertà economiche fondamentali che operano sulla società civile. Questa, infatti, venne fin da subito rimossa dal processo decisionale democratico e sostituita da strumenti legali e da esperti economici non eletti.

3.2.1 Una costituzione economica per l'Europa

Una delle principali e prime tappe del processo di integrazione europea si registrò con i Trattati di Roma del 1957, che diedero vita alla Comunità economica europea (CEE). Lo scopo di tale organizzazione fu la realizzazione di un processo di un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa da raggiungere tramite l'integrazione economica, primo intento della costruzione europea nel dopoguerra.³³⁶ Tra gli obiettivi principali della neo Comunità spiccavano l'urgenza di creare un sistema volto a salvaguardare che la concorrenza non fosse falsata dal mercato interno, la creazione del Mercato comune e

³³⁴ Laurent Warloutet, *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism (1957-1995)*, in "Journal of Common Market Studies", 2019, 57, p. 78.

³³⁵ Oksala, "Ordoliberalism as Governmentality", pp. 191-192

³³⁶ Alessandro Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione Europea*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2017, p. 49.

l'istituzione di un'area di libero scambio dove merci, capitale, servizi e persone potessero circolare liberamente, superando i vincoli dei dazi doganali e delle restrizioni sulle importazioni. A partire dal 1957, dunque, le quattro libertà fondamentali appena menzionate assunsero una connotazione costituzionale e vennero identificate dalla Corte di giustizia europea come diritti fondamentali dei cittadini europei.³³⁷ Parimenti, tra gli obiettivi fissati a Roma non si menzionarono politiche occupazionali di matrice keynesiana, ma nemmeno vennero considerate politiche volte alla stabilizzazione dei prezzi di stampo ordoliberal.³³⁸

Dunque, con i Trattati di Roma si decise di attribuire alla CEE una struttura composta di due parti. A livello sovrastatale venne istituito un sistema di concorrenza non distorta e imperniato nella razionalità economica. Tale “costituzione economica” consentì alla Comunità di essere immune dall'intervento politico. A livello nazionale, invece, si decise di affidare la gestione delle politiche sociali alla competenza dei singoli governi degli Stati membri.³³⁹

Tuttavia, i Trattati istitutivi della CEE non si caratterizzarono per il perseguimento di una singola ideologia politico-economica. Tuttalpiù, si contraddistinsero per essere il risultato di un compromesso fra modelli diversi che portarono ad uno scontro ideologico incentrato soprattutto nell'asse franco-tedesco.³⁴⁰

Come è già stato descritto, la CEE nacque come organizzazione economica il cui mandato principale consisteva nella creazione del Mercato comune. Parimenti, all'interno della Comunità economica europea vennero istituite leggi di carattere neo-mercantilista ed in linea con le politiche francesi, come la protezione delle imprese nazionali. In aggiunta, le politiche legate alla concorrenza definite all'interno dei Trattati consentivano agli Stati membri di decidere delle proprie politiche industriali. Inoltre, la CEE garantiva il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei propri cittadini, lasciando ampio

³³⁷ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 536.

³³⁸ Somma, *Europa a due velocità*, p. 49.

³³⁹ Christian Joerges, *What is left of the European Economic Constitution?* in “European University Institute working paper law”, 2014, 13, p. 14.

³⁴⁰ Warloutzet, *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism*, p. 81.

margine di azione ai singoli governi nazionali in materia di specifiche misure di carattere sociale.³⁴¹

Ulteriormente, i successi francesi si riscontrarono in alcune questioni sociali (per esempio nell'ambito del licenziamento dei lavoratori), nell'ottenimento di un'alta tariffa doganale e di una preferenza per le importazioni da Paesi coloniali o ex coloniali.³⁴²

Il decennio successivo la firma dei Trattati di Roma fu caratterizzato dall'avvio di tre fondamentali politiche comuni: il Mercato comune, la Politica Agricola Comune e la Politica commerciale estera, considerate come vittorie francesi. Tuttavia, lo scontro dell'asse franco-tedesco continuò a persistere. Da una parte i dirigenti tedeschi ispirati da idee ordoliberali miravano al rafforzamento del progetto della politica di concorrenza, dall'altra i funzionari francesi suggestionati dal dirigismo puntavano a politiche di pianificazione europea.³⁴³

Durante gli anni '70 il dibattito sull'avanzamento dell'integrazione fu nuovamente scosso per quanto concerne la creazione dell'Unione economica e monetaria. Da una parte Francia, Belgio e Lussemburgo erano intenzionati a fissare la priorità sull'unione monetaria, dando precedenza a politiche riguardanti i tassi di cambio. Mentre dall'altra Germania, Italia e Olanda erano più propense ad anteporre l'unione economica, considerando essenziali le questioni legate alle politiche di bilancio. Allo stesso tempo però, un ulteriore scontro franco-tedesco animava il processo di integrazione di quegli anni. Da un lato, i tedeschi miravano all'orientamento delle politiche europee per la stabilità dei prezzi e il controllo dell'inflazione seguendo linee prettamente ordoliberali. Dall'altro, i francesi intendevano lasciare largo spazio a politiche di stampo keynesiano.³⁴⁴ Alla fine il dibattito si concluse con uno sforzo da parte dei francesi nell'accettare un compromesso fra dirigismo francese e ordoliberalismo tedesco che portò alla creazione del Sistema Monetario Europeo (SME).³⁴⁵

³⁴¹ Ibidem.

³⁴² Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 553.

³⁴³ Ibidem.

³⁴⁴ Somma, *Europa a due velocità*, pp. 51-52.

³⁴⁵ Warlouzet, *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism*, pp. 87-88.

In definitiva quindi, si può affermare come nella prima fase del processo di integrazione europea l'istituzione di un mercato concorrenziale non si sia sviluppata nell'immediato, frutto di una convivenza con l'adozione di politiche economiche di natura keynesiana e neo-mercantilista portate avanti soprattutto dalla Francia.³⁴⁶

Da questa lettura emerge dunque come i primi decenni di costruzione del progetto europeo, in particolare i Trattati istitutivi della CEE, costituiscano un compromesso fra la necessità di politiche comuni e misure atte alla creazione di un sistema di libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone. Tuttavia, a Roma venne istituito fin dal principio un regime volto a garantire che la concorrenza non fosse falsata all'interno del Mercato comune, così assorbendo e sottoponendo le Comunità create (carbone e acciaio, atomo e agricoltura) ad un unico principio generale.³⁴⁷ Di fatto, il raggiungimento delle quattro libertà, l'apertura delle economie nazionali, i divieti di discriminazione economica ed il già citato impegno per una concorrenza non distorta istituiti nella CEE rappresentarono una vera e propria costituzione economica conforme all'ideologia ordoliberal, la cui base poggia su di un regime basato sul buon funzionamento del mercato.³⁴⁸

Inoltre, le rivendicazioni ordoliberali della prima fase del progetto di integrazione europea trovano fondamento anche nella natura stessa della CEE, un'organizzazione con una connotazione esclusivamente economica, legittimata dal proprio ordinamento giuridico, volto a salvaguardare le libertà economiche e la concorrenza. Tale legittimazione si verificò autonomamente dallo Stato-nazione democratico. Infatti, l'ordoliberalismo diede forte argomentazione al sistema politico della CEE, convalidandone l'indipendenza dall'intrusione della democrazia e della politica. Ciò non significa che il progetto originario europeo fosse antisociale, bensì le questioni legate alle politiche sociali non vennero trattate a livello sovranazionale, ma lasciate alle competenze de singoli legislatori nazionali.³⁴⁹

³⁴⁶ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 531.

³⁴⁷ Ivi, p. 554.

³⁴⁸ Christian Joerges, "Europe after Ordoliberalism: A Philippic", in: Thomas Biebricher and Frieder Vogelmann (eds.), *The Birth of Austerity. German Ordoliberalism and Contemporary Neoliberalism*, London, Rowman & Littlefield International, 2017, p. 201.

³⁴⁹ Christian Joerges, Florian Rödl, "Social Market Economy" as Europe's Social Model? In "European University Institute working paper law", 2004, 8, pp. 4-6.

Tuttavia, nonostante il processo di integrazione europea avesse dato vita fin da subito ad una comunità economica conforme alle politiche ordoliberali, è necessario annoverare che alcuni sostenitori dell'omonima dottrina politico-economica come Wilhelm Röpke furono critici nei confronti del progetto europeo. Egli, infatti, definì il Mercato comune come una sorta di “collettivismo internazionale”, mentre si dimostrò a favore di una zona economica basata sul libero scambio e sulla convertibilità delle valute.³⁵⁰

Ad ogni modo, alla luce di quanto descritto finora si può affermare come le idee ordoliberali trovino fondamento nei Trattati istitutivi della Comunità economica europea e che costituirono uno degli impulsi più importanti per lo sviluppo del processo di integrazione.³⁵¹

3.2.2 Lo sviluppo dell'Unione Economica e Monetaria

Dalla nascita della CEE nel 1957 e fino all'Atto unico europeo del 1986, il contesto europeo si caratterizzò per una crescente liberalizzazione e circolazione dei capitali e per una progressiva espansione delle quattro libertà fondamentali.³⁵²

Inoltre, tra gli anni '80 e '90 lo sviluppo della politica di concorrenza della Comunità economica europea subì un notevole impulso per una serie di motivi: la formazione di un contesto macroeconomico di stagflazione che contribuì al danneggiamento di politiche di matrice keynesiana, la predilezione per modelli neo/ordoliberali e le iniziative portate avanti dal nuovo presidente della Commissione Jacques Delors.³⁵³ Egli, infatti, contribuì fortemente a svolgere un ruolo di intermediario e a trovare una soluzione fra il dirigismo francese e l'ordoliberalismo tedesco.³⁵⁴ In qualità di presidente della Commissione dal 1985 al 1995, Jacques Delors portò avanti una serie di politiche bilanciate quali l'apertura al libero mercato, la promozione del Mercato unico poi sancito dall'Atto unico, una fede

³⁵⁰ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, p. 384.

³⁵¹ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, pp. 528-531.

³⁵² Gianluca Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato*, in “Ordine Internazionale e Diritti Umani”, 2018, p. 548.

³⁵³ Warlouzet, *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism*, p. 85.

³⁵⁴ Ivi, p. 87.

cristiano-sociale nella sussidiarietà ed il decentramento di politiche di carattere umanistico; ma anche politiche sociali e industriali che trovano riscontro nella visione neo mercantilista. Sebbene l'impronta che Delors lasciò come presidente della Commissione possa rappresentare in parte l'ideologia francese, egli dimostrò di propendere per una visione più europeista e decentralizzata, contribuendo a formare quello che oggi viene identificato come modello economico sociale europeo.³⁵⁵

Nel corso degli anni '80 il programma francese prevedeva di aumentare i salari e di procedere con la nazionalizzazione delle imprese. Tuttavia, per portare avanti tale progetto, la moneta francese subì una forte svalutazione che ne decretò la quasi uscita dallo SME. Per ovviare a questa situazione, Jacques Delors decise di adottare politiche di stampo neoliberale in modo da controllare l'inflazione. Ciò determinò anche la progressiva e definitiva svolta nella circolazione e liberalizzazione dei capitali. Più nello specifico, l'intento di Delors venne confezionato all'interno dell'Atto Unico europeo. Di fatto, nel Trattato del 1986 venne sancito il compromesso che Delors riuscì a trovare per le differenti iniziative politico-economiche portate avanti dai poli contrastanti francese e tedesco. In particolare, all'interno dell'Atto unico emerse la correlazione fra la libera circolazione dei capitali, la piena integrazione dei mercati finanziari ed il controllo dell'inflazione come obiettivo di politica economica da prediligere alla piena occupazione o ai modelli di redistribuzione della ricchezza.³⁵⁶

Tuttavia, la battaglia ideologica tra il dirigismo francese e l'ordoliberalismo tedesco subì nuovi sviluppi nel corso degli anni '90, in particolare con il Trattato di Maastricht e con il compimento dell'Unione economica e monetaria.³⁵⁷

Il Trattato sull'Unione Europea riprese il comparto di politiche inscritto all'interno dei Trattati di Roma; infatti, venne ribadito l'obiettivo di mantenere un sistema volto a garantire che la concorrenza non fosse falsata all'interno del mercato interno, venne adottata una gestione del sistema economico basata sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, venne ripreso il principio del buon funzionamento del

³⁵⁵ Ivi, pp. 87-90.

³⁵⁶ Somma, *Europa a due velocità*, pp. 58-60.

³⁵⁷ Warloutzet, *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism*, p. 89.

Mercato comune, dell'economia aperta ed il fondamento sulla libera concorrenza.³⁵⁸ Inoltre, la libera circolazione di capitali venne ancorata a principio assoluto applicato agli Stati membri e ai rapporti con Paesi terzi.³⁵⁹ Per quanto riguarda la politica monetaria invece, il Trattato di Maastricht riprese i modelli ordoliberali ed eliminò qualsiasi riferimento a politiche di natura keynesiana.³⁶⁰

Il compimento dell'Unione economica e monetaria, che si sviluppò fra il Trattato di Maastricht, il Patto di Crescita e stabilità e il Trattato di Lisbona, riscontrò ampio consenso da parte dei leader europei nel mantenere a distanza le pressioni politiche e la responsabilità democratica dalla moneta. Si decise così di creare un sistema di governo basato sulla disciplina monetaria, piuttosto che sull'Unione politica. L'assetto creato si basava sulla sussidiarietà, in cui le quattro libertà fondamentali e le politiche monetarie vengono regolate da organismi sovranazionali non eletti direttamente dai cittadini. Infatti, secondo questo sistema la Banca Centrale Europea venne istituita come un organismo apolitico, fuori dal controllo legislativo degli Stati membri che devono sottostare alle decisioni di un'istituzione guidata dalle competenze tecniche e dal diritto.³⁶¹

Ad ogni modo, il processo di integrazione monetaria europea non deve essere giudicato come una vittoria esclusiva dell'ordoliberalismo tedesco per una serie di motivi. In primis, i Paesi membri con una valuta debole decisero volontariamente di aderire alle regole dettate dalle politiche economiche tedesche. Secondo, il governo tedesco dovette abbandonare il marco, la moneta europea più forte prima dell'entrata in circolazione dell'Euro. Terzo, gli ordoliberali tedeschi erano fortemente preoccupati per quanto concerne la questione della stabilità monetaria.³⁶² Inoltre, lo sviluppo alla deregolamentazione dei mercati e alla privatizzazione iniziata con l'epoca Delors non poterono più essere ricondotti all'idea di una "costituzione economica". Tuttavia, gli esponenti della scuola ordoliberale già negli anni '60 si adattarono ai cambiamenti del

³⁵⁸ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 537.

³⁵⁹ Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato*, p. 548.

³⁶⁰ Dardot, Laval, *La nuova ragione del mondo*, p. 556.

³⁶¹ Werner Bonefeld, *European economic constitution and the transformation of democracy: On class and state of law*, in "European Journal of International Relations", 2015, 21, pp. 877-879.

³⁶² Warloutzet, *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism*, pp. 89-90.

contesto internazionale, anche se ancora legati allo sviluppo delle libertà economiche e ad un quadro sovrastatale apolitico.³⁶³

In definitiva, sebbene non con la stessa intensità e rilevanza delle prime fasi del processo di integrazione europea che diedero vita alla CEE e nonostante lo scontro ideologico ancora in corso con il dirigismo francese, l'ordoliberalismo tedesco può essere inteso come un'ideologia rilevante ed influente per lo sviluppo del processo di integrazione europea che portò alla nascita dell'Unione politica e all'Unione economica e monetaria.³⁶⁴

3.2.3 L'economia sociale di mercato competitiva e la crisi finanziaria

Dopo la fallimentare esperienza costituzionale europea, un ulteriore compromesso fra le politiche portate avanti dai leader europei venne trovato con la firma del Trattato di Lisbona nel 2007.

All'interno del nuovo Trattato, uno degli obiettivi principali rimase la costruzione del Mercato comune da attuare attraverso la crescita economica, la stabilità dei prezzi e "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva". Tuttavia, tale definizione costituisce una contraddizione per una duplice ragione. Da una parte il termine "economia sociale di mercato" consiste nell'idea di un regime economico volto alla massimizzazione dei profitti e rivolto all'attuazione di specifiche misure di previdenza sociale, dall'altra, la qualifica di "economia fortemente competitiva" rievoca principi liberisti orientati alla deregolamentazione e alla creazione di un capitalismo a livello globale.³⁶⁵

Come enunciato, il testo del nuovo Trattato fu il compromesso trovato fra il rinnovato scontro ideologico dell'asse franco-tedesco. Nel 2007, l'allora presidente francese Nicolas Sarkozy si oppose al mantenimento dell'UE come un regime in cui la concorrenza non fosse distorta all'interno del mercato interno, così come stabilito dai precedenti

³⁶³ Joerges, *What is left of the European Economic Constitution?* pp. 17-19.

³⁶⁴ Warlouzet, *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism*, pp. 89-90.

³⁶⁵ Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato*, pp. 544-545.

Trattati istitutivi della CEE e poi dell'UE.³⁶⁶ D'altro canto, l'espressione "economia sociale di mercato" venne inserita su intervento della controparte tedesca, in particolare per mano dell'allora cancelliera tedesca Angela Merkel.³⁶⁷

Ad ogni modo, cambiamenti in materia di politiche sociali vennero inseriti all'interno del Trattato di Lisbona: venne formalizzato un aumento delle competenze alle istituzioni; venne data maggiore importanza al dialogo sociale all'interno del comparto delle fonti europee; venne riformato il sistema di voto istituzionale passando dall'unanimità alla maggioranza qualificata del Consiglio; e venne riconosciuto valore vincolante alla Carta dei diritti umani fondamentali dell'Unione Europea.³⁶⁸

Con il Trattato di Lisbona, quindi, si decise di dare legittimità giuridica a diritti e competenze sociali all'interno però di un regime economico controllato da un potere pubblico ridotto e soggetto ad una diminuzione della valorizzazione della forza lavoro.³⁶⁹

Infatti, sebbene venne attribuito maggiore impegno giuridico per la salvaguardia dei diritti sociali a fronte delle libertà economiche, i primi non godettero e non godono tutt'ora dello stesso *status* assoluto delle seconde. Dunque, all'interno dell'ordinamento dell'UE i diritti sociali devono essere adattati alle libertà economiche, considerate come inderogabili per l'attuazione del mercato interno.³⁷⁰

Analizzando le questioni dei diritti sociali da una prospettiva ordoliberal emerge come uno dei principi fondamentali dell'ideologia politica ed economica tedesca sia ora escluso dall'ordinamento giuridico europeo. Se prima lo Stato era considerato il custode delle forze di mercato, obbligato ad intervenire per sistemarne i difetti di sviluppo, il processo di finanziarizzazione e liberalizzazione dei capitali avviato negli anni '80 contribuì all'autoregolamentazione del mercato stesso. Ciò spiega, inoltre, le scelte portate avanti dalla Corte di giustizia europea nel considerare i diritti individuali e sociali come secondari rispetto alle libertà economiche.³⁷¹

³⁶⁶ Warlouzet, *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism*, p. 87.

³⁶⁷ Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato*, p. 547.

³⁶⁸ Ivi, pp. 559-560.

³⁶⁹ Ivi, pp. 562-564.

³⁷⁰ Ibidem.

³⁷¹ Ivi, pp. 548-562.

Un anno dopo la firma del Trattato di Lisbona la crisi finanziaria si abbatté sul continente europeo causando una destabilizzazione dell'economia e una crisi del debito sovrano degli Stati membri dell'UE, costringendo i leader dell'organizzazione sovranazionale ad una risposta immediata per salvare l'Unione economica e monetaria.

In primis, nel 2010 venne istituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) allo scopo di mantenere la stabilità finanziaria dell'UE. Secondo, nello stesso anno venne creato il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) per aiutare economicamente gli Stati membri dell'UEM in difficoltà.³⁷² Terzo, nel 2011 vennero approvati cinque regolamenti comunitari che modificarono il precedente Patto di stabilità e crescita del 1997, allo scopo di controllare più rigorosamente gli equilibri macroeconomici di ciascun Paese dell'Eurozona. Quarto, nel 2012 venne firmato il Patto di Bilancio europeo, o Fiscal Compact, con l'obiettivo di vincolare i bilanci dei Paesi membri ad una condizione di pareggio o avanzo, favorendo così il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria attraverso la coesione di politiche economiche più omogenee.³⁷³

Dunque, l'intento della risposta europea alla crisi si riscontrò nella centralità delle riforme strutturali appena descritte, intese come condizioni indispensabili per rafforzare le fondamenta dell'economia europea, spingendo soprattutto per la liberalizzazione del mercato di beni e lavoro.³⁷⁴

Tuttavia, le misure intraprese dai leader politici per contrastare il dilagare del clima di instabilità economica finanziaria comportarono ad una divisione del panorama europeo e la disgregazione interessò soprattutto i metodi da perseguire per uscire dalla situazione creatasi. Da una parte, Paesi come la Germania insistettero sul rigore fiscale e sulla stabilità dei prezzi come obiettivo principale per uscire dalla crisi. Dall'altra, emerse una prospettiva portata avanti dagli all'ora governi di sinistra di Paesi come la Francia che si opposero alle misure di austerità tedesche, propensi maggiormente a politiche volte alla crescita economica.³⁷⁵ In aggiunta, con l'avvio della crisi del debito sovrano, le riforme

³⁷² Somma, *Europa a due velocità*, p. 134.

³⁷³ Ivi, pp. 122-123.

³⁷⁴ Maurizio Ferrara, *Rotta di collisione. Euro contro welfare*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2016, pp. 64-68.

³⁷⁵ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, p. 389.

portate avanti dalla Germania vennero fortemente criticate non solo da singoli governi nazionali, ma anche da economisti di stampo keynesiano e da media internazionali.³⁷⁶

La ragione di tali critiche può essere meglio compresa se si indaga l'adozione di misure intraprese per salvaguardare i Paesi dell'Eurozona da parte europea e, più nello specifico tedesca, attraverso una chiave di lettura ordoliberal e ancorata ai principi di libera concorrenza e stabilità monetaria.³⁷⁷

Sebbene sia assodato il fatto che il promotore principale delle risposte politico-economiche alla crisi finanziaria sia stata la Germania,³⁷⁸ sono sorte perplessità all'interno della letteratura scientifica in materia riguardo l'adozione di un'agenda ordoliberal da parte della cancelliera Angela Merkel per il perseguimento di tali riforme.³⁷⁹

In primis, la Germania accettò di procedere tramite assistenza multilaterale condizionata dal meccanismo di stabilità europeo per gli Stati membri più in difficoltà, astenendosi così dal disapprovare le politiche della Banca Centrale Europea favorevoli a quest'ultimi.³⁸⁰ Proprio per questa ragione, misure attuate con l'obiettivo di stipulare finanziamenti attraverso i diversi meccanismi di stabilità creati e acquisti di obbligazioni da parte della BCE non corrispondono ai principi ordoliberali.³⁸¹

Secondo, l'austerità portata avanti dalle misure attuate dalla Germania per fronteggiare la crisi economico-finanziaria non corrisponde ad un principio esclusivamente ricondotto alla scuola ordoliberal. Infatti, essa è una caratteristica che si riscontrò anche nel contesto

³⁷⁶ Volker Berghahn, Brigitte Young, *Reflections on Werner Bonefeld's 'Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism' and the Continuing Importance of the Ideas of Ordoliberalism to Understand Germany's (Contested) Role in Resolving the Eurozone Crisis*, in "New Political Economy", 2013, 18, p. 6.

³⁷⁷ Oksala, "Ordoliberalism as Governmentality", p. 181.

³⁷⁸ Ivi, p. 232.

³⁷⁹ Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, p. 26.

³⁸⁰ Ibidem.

³⁸¹ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, p. 389.

deflazionistico del laissez-faire degli anni '20 e, successivamente degli anni '80, sostenuto da Margaret Thatcher in Gran Bretagna e da Ronald Reagan negli Stati Uniti.³⁸² Terzo, esaminando l'operato portato avanti per arginare gli effetti della crisi dell'Eurozona, l'influenza tedesca può essere ricondotta a politiche che interessano la scuola di pensiero definita come New Institutional Economics anglosassone, che estende l'economia alle norme e alle regole sociali e legali istituzionali, o alla New Consensus macroeconomics, contenente un mix delle principali scuole di pensiero macroeconomico attuali.³⁸³

Infine, il costante rifiuto di elementi keynesiani portato avanti dalla compagine tedesca nel contesto delle risposte da attuare alla crisi non può essere ricondotto unicamente al pensiero ordoliberal, ma è insito all'interno del più ampio pensiero liberale e delle sue varie declinazioni.³⁸⁴

Parimenti, sono presenti consistenti prove favorevoli a considerare le misure messe in atto dalla Germania per salvaguardare l'Eurozona come parte dell'ideologia ordoliberal e, più in generale, come il retaggio dei principi cardine del processo di integrazione europea.

In primo luogo, la devozione dei tedeschi per una sana politica fiscale e per la stabilità dei prezzi rappresentano due dei principi chiave dell'ordoliberalismo. Con il fine di salvaguardare la stabilità dell'intera Eurozona, i tedeschi già dal Trattato di Maastricht si assicurano l'impossibilità di intervento da parte della BCE per salvare gli Stati membri. Politica che venne poi portata avanti anche nel corso della crisi finanziaria ed in particolare incarnata nella volontà della cancelliera Merkel di non politicizzare la BCE, di non spartire il debito europeo tramite obbligazioni e di non condividere l'idea di un fondo comune fra gli Stati. Piuttosto, la Germania si dimostrò intenzionata ad istituire un sistema autoimposto di politiche di austerità per diminuire i debiti pubblici allo scopo di ripristinare la fiducia nei mercati. Dunque, nonostante tale principio sia presente in molte delle politiche portate avanti dal liberismo e dagli altri sistemi politico-economici

³⁸² Brigitte Young, "Is Germany's and Europe's Crisis Politics Ordoliberal and/ or Neoliberal?" in: Thomas Biebricher, Frieder Vogelmann (eds.), *The Birth of Austerity. German Ordoliberalism and Contemporary Neoliberalism*, London, Rowman & Littlefield International, 2017, pp. 231-232.

³⁸³ Ibidem.

³⁸⁴ Siems, Schnyder, *Ordoliberal Lessons for Economic Stability*, p. 390.

derivati, allo stesso tempo costituisce un elemento sostanziale per l'ideologia ordoliberalista.³⁸⁵

In secondo luogo, le modalità di governo adottate dalla governance europea per fronteggiare la crisi corrispondono a principi autoritari, tecnocratici e antidemocratici, che trovano terreno fondativo nell'ordoliberalismo. Questi si riscontrano concretamente nei criteri con cui i Paesi in difficoltà possono accedere alle misure messe in atto dai leader europei. In particolare, gli Stati devono sottostare a vincoli precisi come aumenti sulle tasse e tagli alla spesa pubblica, risultanti come vere e proprie forme di austerità espresse dalla Troika, composta dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Commissione Europea e dalla Banca Centrale Europea. La componente autoritaria e antidemocratica risiede nel fatto che questi tre organismi determinano la politica dei governi che vi si appellano, anche se basano la propria legittimità sulle proprie competenze economiche e non politiche.³⁸⁶

Alla luce di quanto analizzato finora, risulta difficile non considerare l'ordoliberalismo come una delle ideologie che più ha forgiato le politiche e lo sviluppo dell'Unione Europea. Seppur accompagnata da ulteriori idee politico-economiche e dall'intervento di singoli governi, l'ordoliberalismo ha sempre ricoperto un ruolo preminente all'interno delle principali tappe del processo di integrazione europea. Le principali fasi esaminate, che includono i Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea, il compimento dell'Unione Economica e Monetaria, il Trattato istitutivo dell'Unione politica, il Trattato di Lisbona e la risposta alla crisi finanziaria, hanno sempre riscontrato l'emergere di politiche ordoliberali. Queste si sono radicate fin da subito nel progetto originario e continuano a modellare la governance dell'Unione Europea oggi, permettendo di inquadrare meglio la questione del deficit democratico.

³⁸⁵ Berghahn, Young, *Reflections on Werner Bonefeld's 'Freedom and the Strong State'*, pp. 6-9.

³⁸⁶ Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, pp. 8-9.

3.3 La crisi e la gestione del potere politico dell'Unione Europea

3.3.1 Sul concetto di governance

L'Unione Europea soffre di una crisi esistenziale. All'interno del discorso pubblico si parla di crisi economico-finanziaria, di crisi dei rifugiati, di crisi dello Stato di diritto, della democrazia parlamentare e di crisi "tecnica" dovuta a una gestione del potere politico negativa.³⁸⁷

Al momento dell'avvio del processo di integrazione europea, i padri fondatori misero in atto fin da subito l'intento di perseguire tale procedimento anche attraverso il passaggio di crisi. In altre parole, i leader politici, tra i quali Jean Monnet, sostenevano che tali crisi potessero essere risolvibili grazie ad un continuo avanzamento del processo di integrazione, con il fine di realizzare un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa. Oggi, una serie di ragioni mostra come il perseguimento di questo tipo di strategia sia di difficile attuazione.³⁸⁸

In primo luogo, il cosiddetto "consenso permissivo" che sostenne il processo di integrazione e consentì ai padri fondatori europei di procedere alla costruzione dell'Europa dopo la Seconda guerra mondiale non è più un atteggiamento diffuso. Infatti, è stato sostituito da un generale "dissenso vincolante" e da una condivisa percezione di insoddisfazione da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee. Effettivamente, il perseguimento di una maggiore integrazione è sempre più oggetto di controversie e dibattiti che generano una forte opposizione per un'Europa sempre più unita.³⁸⁹ In aggiunta, se il cammino europeo è stato intrapreso con l'obiettivo di eliminare le barriere erette nel corso del tempo fra gli Stati-nazione, questo è stato compiuto tramite rappresentanze e legittimità democratiche indirette, differenti rispetto a quelle vigenti all'interno dei Paesi democratici. In effetti, l'Unione Europea non si è consolidata come un regime politico democratico nel senso "classico" del termine. Piuttosto, Bruxelles si è

³⁸⁷ John P. McCormick, "European Legitimacy Crises—Weimar and Today: Rational and Theocratic Authority in the Schmitt-Strauss Exchange", in: Poul F. Kjaer and Niklas Olsen (eds.), *Critical Theories of Crisis in Europe. From Weimar to the Euro*, London, Rowman & Littlefield International, 2016, pp. XI-XII.

³⁸⁸ Ivi, pp. 161-162.

³⁸⁹ Ibidem.

caratterizzata come un centro di negoziazione all'interno del quale si rapportano diverse istituzioni con competenze e prerogative limitate.³⁹⁰

In secondo luogo, le crisi si sono manifestate con sempre più frequenza e rilevanza, inasprendo i rapporti all'interno delle istituzioni europee, soprattutto per quanto riguarda il Consiglio dei ministri. Nello specifico, la crisi economico-finanziaria del 2008 contribuì a far emergere un'architettura istituzionale fallimentare per via della mancanza di un'unione fiscale all'interno di quella monetaria; causò lo scoppio di diverse crisi bancarie e la conseguente crisi del debito pubblico; ed infine, generò una grave crisi di legittimità dell'Unione Europea.³⁹¹ In risposta agli eventi appena menzionati le istituzioni europee, guidate principalmente dalla Germania, attuarono una politica economico-finanziaria centralizzata a livello sovranazionale. I singoli governi nazionali si dovettero quindi adattare alle misure di austerità intraprese. Ciò causò un inasprimento dei rapporti fra gli stessi Paesi membri e portò ad un aumento dell'insoddisfazione popolare per via di decisioni che gli stessi cittadini non compresero e che non poterono contestare.³⁹²

Da questa prospettiva emerge con forza la questione del deficit democratico. Non si tratta solo di salvare l'Euro per salvare l'UE, ma anche di salvaguardare la democrazia, allo scopo di assicurare e legittimare l'intero processo di integrazione europea.

La questione principale concerne quindi le modalità con cui a livello sovranazionale si sono attuate determinate politiche che sono poi riuscite a influenzare il comportamento dei singoli governi nazionali. La principale argomentazione che trova risposta a questo problema risiede nella specifica gestione del potere politico che caratterizza oggi l'Unione Europea, ossia la cosiddetta "governance".³⁹³

La governance può essere definita come una modalità di coproduzione di decisioni prese fra diversi attori, attraverso il coinvolgimento di autorità sia pubbliche che private, in un contesto istituzionale e decisionale diviso su più livelli. Ciò contribuisce a creare una nuova modalità di governo transnazionale costituita da negoziazioni verticali multilivello,

³⁹⁰ Ferrara, *Rotta di collisione*, pp. 47-49.

³⁹¹ McCormick, "European Legitimacy Crises—Weimar and Today", pp. 161-162.

³⁹² Ferrara, *Rotta di collisione*, pp. 47-49.

³⁹³ Somma, *Europa a due velocità*, p. 186.

ma anche da una complessa negoziazione orizzontale che comprende la partecipazione di diversi attori transnazionali.³⁹⁴

Il termine “governance” è ormai accostato a diversi campi e discipline e si è diffuso anche nel discorso pubblico tramite la sfera mediatica. Si pensi, ad esempio, alle questioni legate alla governance sanitaria, ai partenariati pubblico-privato, al dibattito sulla governance europea e all’insieme di regolamenti che costituiscono la gestione delle imprese, ma applicata anche ad associazioni e magistrature.³⁹⁵

Dunque, la governance può essere definita come un “campo”, vale a dire uno spazio per la creazione di norme interposto fra due diversi canali: quello giuridico, legato a procedure legislative, esecutive, burocratiche e costituzionali e quello privato, legato a criteri tradizionali e sociali. Questa specifica produzione di norme prende appunto il nome di coproduzione, all’interno della quale cooperano diversi attori pubblici e privati, nazionali o transnazionali, che possono generare forme di partenariato pubblico-privato. Tale coproduzione si differenzia anche per la natura delle decisioni prese dai partner coinvolti. Di fatto, la governance può generare decisioni vincolanti, norme di carattere generale, raccomandazioni, ma può portare anche al fissaggio di obiettivi, standard, linee guida, parametri e indicatori. Le decisioni devono comunque essere raggiunte tramite un processo negoziale che presume l’accettazione unanime degli attori coinvolti a prescindere dalla natura delle stesse. Per cercare di adempiere a questo processo è necessario dunque avvalersi di relazioni non gerarchiche, di meccanismi di efficienza e trasparenza fra i diversi partner, ma anche di flessibilità e creatività che caratterizzano il contesto istituzionale in cui opera tale sistema.³⁹⁶

Infine, le modalità di governo associate alla governance presuppongono maggiori libertà e flessibilità per l’attuazione delle decisioni prese, comprendenti l’adattamento al contesto, alle circostanze e la possibilità di rinegoziazione tramite appositi dispositivi di consultazione e informazione.³⁹⁷

³⁹⁴ Stefano Bartolini, “New Modes of European Governance. An Introduction”, in: Adrienne Heritier, Martin Rhodes (eds), *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, London, palgrave macmillan, 2011, pp. 11-14.

³⁹⁵ Ivi, p. 2.

³⁹⁶ Ivi, pp. 7-10.

³⁹⁷ Ivi, pp. 11-12.

Con governance si intende quindi una gestione del potere politico differente dal classico governo incorporato nella struttura dello Stato-nazione.³⁹⁸ Governance infatti non significa governo, non corrisponde alla classica formula definita da un'architettura istituzionale pubblica, centrale e circoscritta da rapporti gerarchici, meccanismi di elezione, diritto legale e decisioni vincolanti. In effetti, il sistema di governo classico dello Stato-nazione presuppone che le richieste dettate dalla società e dai cittadini vengano trasferite al sistema politico e che generino una risposta da parte della pubblica amministrazione.³⁹⁹

Inoltre, la governance ipotizza un'estensione della risoluzione dei problemi all'interno dei confini nazionali, implicando una giurisdizione internazionale e quindi oltre quella territoriale dello Stato-nazione.⁴⁰⁰

La governance è una modalità di governo che racchiude una differenziazione con il governo degli Stati-nazione anche per quanto riguarda il diritto. Se al classico governo corrisponde il cosiddetto *hard law*, ovvero il diritto che riflette divieti ed imposizioni escludendo i destinatari di tali disposizioni dalla loro espressione, le modalità di governo associate alla governance sono invece caratterizzate dal cosiddetto *soft law*, ossia le normative legate al diritto privato ed in particolare quelle riguardanti il contratto, il tutto a sfavore della legge, dell'*hard law*. Ciò implica l'esclusione della politica dal meccanismo decisionale ed un minore equilibrio nei processi sociali che, più specificatamente, non sono in grado di contestare la sfera economica. Questa differenziazione con la classica modalità di governo costituisce quindi anche un processo di spolticizzazione in quanto diminuisce, se non azzerava, il potere decisionale detenuto dal cittadino. Si viene così creando un sistema "postpolitico" caratterizzato da un ordine tecnico, apolitico e con il fine di neutralizzare il conflitto sociale.⁴⁰¹

Con il termine spolticizzazione si intende quindi l'insieme dei dispositivi, degli strumenti e delle istituzioni attraverso i quali i leader politici attuano decisioni governative tramite modalità indirette. Il contesto in cui meglio si comprende questo tipo di pratica è il rapporto fra politica ed economia. Infatti, è in quest'ambito che maggiormente si

³⁹⁸ Somma, Europa a due velocità, p. 186.

³⁹⁹ Bartolini, "New Modes of European Governance", p. 7.

⁴⁰⁰ Ivi, p. 6.

⁴⁰¹ Somma, Europa a due velocità, pp. 187-188.

individua la sottrazione di potere decisionale, a prescindere dalla sua manifestazione democratica diretta o indiretta. La spoliticizzazione determina quindi la contrapposizione fra legittimazione tecnica e democratica, fra competenza e politica, fra legittimazione economica e politica.⁴⁰²

Per quanto concerne la tecnocrazia, o legittimazione tecnica, essa implica importanti conseguenze negative sul piano democratico. La tecnocrazia annulla il conflitto politico legittimando il potere governativo nelle mani di chi possiede competenze professionali, piuttosto che lasciare spazio alla discussione politica.⁴⁰³

A tal proposito, tra le conseguenze generate dalla spoliticizzazione risiede il fatto che tale meccanismo presuppone l'allontanamento dal contesto decisionale democratico e legittimato dal governo rappresentativo. In altre parole, la governance si caratterizza per l'esclusione dalle principali arene della politica democratica. La responsabilità democratica viene garantita solo dagli attori eletti all'interno del contesto decisionale legittimato dal governo democratico e rappresentativo. Tuttavia, le pratiche di governo ricondotte alla governance non consentono alle parti interessate il controllo e la possibilità di intraprendere azioni per le decisioni prese.⁴⁰⁴ Si tratta quindi di un approccio diverso dalla tradizionale democrazia liberale.⁴⁰⁵ Certo è vero che nel dopoguerra emersero forme di potere liberali e illiberali della democrazia, ma pur sempre legittimate dal consenso popolare in quanto concedevano ai cittadini una determinata responsabilità elettorale.⁴⁰⁶ Parimenti, il termine del Secondo conflitto mondiale e l'istituzione del sistema di Bretton Woods atto alla promozione del regime capitalista a livello globale costituirono il trampolino di lancio per la diffusione della governance. Inizialmente, le istituzioni create in questo sistema erano costituite da competenze limitate e non furono create con

⁴⁰² Ivi, pp. 176-180.

⁴⁰³ Ivi, pp. 181-182.

⁴⁰⁴ Udo Diedrichs, Wulf Reiners and Wolfgang Wessels, "New Modes of Governance. Policy Developments and the Hidden Steps of EU Integration", in: Adrienne Heritier, Martin Rhodes, *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, London, 2011, palgrave macmillan, pp. 68-73.

⁴⁰⁵ Thomas Christiansen, "Governance in the European Union", in: Michelle Cini, Nieves Pérez-Solórzano Borrágán (eds.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 110.

⁴⁰⁶ Cris Shore, 'European Governance' or Governmentality? *The European Commission and the Future of Democratic Government*, in "European Law Journal", 2011, 17, p. 303.

l'obiettivo di occuparsi di vicende politiche, che di fatto restarono saldamente nelle mani degli Stati-nazione. Dato questo contesto, la governance emerse come la modalità di governo più efficace per adottare misure pubbliche con il fine di contribuire allo sviluppo di un sistema privatistico e focalizzato sulle libertà di mercato. Tali decisioni vennero ottenute tramite regole di *soft law* e con la formale autorizzazione degli attori coinvolti, ovvero degli Stati.⁴⁰⁷

3.3.2 Lo sviluppo della governance europea

Si è iniziato a parlare di governance europea con l'inizio del nuovo Millennio, ma tale modalità di governo necessita di essere compresa guardando al contesto e all'intero processo di integrazione europea. Gli anni '80 e '90 furono caratterizzati da un diffuso atteggiamento pro-integrazione e pro-Europa, motivo per il quale si iniziò a parlare dell'istituzionalizzazione di un "governo per l'Europa". Portata avanti durante il periodo della presidenza alla Commissione di Jacques Delors, quest'idea gettava però le sue basi nella visione condotta da Jean Monnet, leader propenso all'integrazione e alla costruzione del progetto sovranazionale. Ad ogni modo, l'idea di una governance basata su di un'economia di mercato e sullo Stato di diritto esenti dalle interferenze politiche ha le sue origini nell'ordoliberalismo, dottrina sviluppatasi fra gli anni '20 e '30 in Germania.⁴⁰⁸ Per quanto riguarda il regime politico attuale dell'Unione Europea, esso si sviluppa attorno al concetto di governance inteso come un sistema che non necessita di una forma classica e gerarchica di governo, bensì si basa su di una modalità che consente ai leader politici coinvolti di parlare di processo decisionale senza considerare la medesima organizzazione come un "superstato". Sebbene non sia mai stato possibile definire l'UE come uno Stato, nei primi anni 2000 Romano Prodi, allora presidente della Commissione, cavalcando l'onda del progetto costituzionale iniziò a considerare l'omonima istituzione come un "governo europeo". Tuttavia, il Trattato costituzionale non entrò mai in vigore ed il Trattato di Lisbona non diede seguito al linguaggio introdotto negli anni precedenti, in quanto di difficile accettazione da parte dei cittadini. Da questa prospettiva, dunque, il

⁴⁰⁷ Somma, *Europa a due velocità*, p. 187.

⁴⁰⁸ Shore, *'European Governance' or Governmentality?* pp. 289-290.

concetto di governance costituì un'importante visione alternativa per l'Unione Europea come sistema politico.⁴⁰⁹

Nel 2000 la Commissione pubblicò il Libro verde per il futuro della democrazia parlamentare. In questo scritto, l'UE prese atto della governance come modalità di governo caratterizzata da una sovranità stratificata, diffusa e sempre meno gerarchica. A questa definizione si aggiunse anche l'evoluzione della politica, intesa come una pratica sempre più legata alla scienza, ossia coadiuvata da esperti che ostacolano il ruolo dei legislativi come rappresentanti del *demos*. In effetti, i parlamenti vengono sempre più sostituiti dagli esecutivi, dalle istituzioni, dalle organizzazioni transnazionali, dalle reti internazionali e da specifici gruppi di interesse della società civile in qualità di soggetti principali del regime democratico. Inoltre, la Commissione aggiunse che il ruolo dei cittadini è quello di legittimare tale nuovo sistema democratico e di accettare la perdita di potere all'interno del processo decisionale. I parlamenti nazionali devono quindi focalizzarsi sul mantenimento degli standard e sulle procedure incorporate nelle modalità di governo ricondotte alla governance.⁴¹⁰

Riassumendo l'intento del Libro verde, la responsabilità democratica dell'Unione Europea non è rivolta ad un singolo *demos*, ma verso una pluralità di pubblici. Tuttavia, il problema con questo tipo di formulazione politica è che trascende il concetto di popolo definito come una comunità politica in grado di rappresentarsi. Inoltre, la democrazia senza tale collettività definita appare come una contraddizione facile preda di governi elitari ed autoritari.⁴¹¹

A tal proposito, nel 2001 la Commissione europea pubblicò il Libro bianco sulla governance con l'intento di riorganizzare e di definire il regime politico europeo, caratterizzato da una gestione del potere politico più democratica.⁴¹²

Tramite questa pubblicazione, la Commissione decise di migliorare i processi decisionali dell'Unione Europea, cercando di renderli meno gerarchici, più trasparenti, efficaci, responsabili ed inclusivi nei confronti dei cittadini.⁴¹³

⁴⁰⁹ Christiansen, "Governance in the European Union", pp. 112-113.

⁴¹⁰ Shore, 'European Governance' or Governmentality? pp. 296-298

⁴¹¹ ibidem.

⁴¹² Ivi, p. 287.

⁴¹³ Ivi, p. 291

In altre parole, la Commissione decise di avviare una duplice iniziativa. In primo luogo, mise in moto un programma di riforme istituzionali allo scopo di creare una maggiore apertura, responsabilità e partecipazione del processo decisionale. In secondo luogo, attuò un piano informativo costituito da pubbliche relazioni con il fine di sradicare il generale e diffuso disinteresse dei cittadini e di legittimare le istituzioni dell'UE.⁴¹⁴

In una certa misura, quindi, le modalità di governance dell'UE sono intrinsecamente legate allo sviluppo della propria architettura istituzionale e giuridica, conferendo al processo di integrazione nuove dimensioni. Infatti, l'espansione della governance all'interno dell'Unione Europea è coincisa con il processo di allargamento delle competenze e responsabilità dell'organizzazione in diversi campi e politiche, ma anche come mezzo per risolvere le tensioni sorte fra gli Stati membri in materia di questioni comunitarie.⁴¹⁵

Pertanto, all'interno di queste dinamiche si sono sviluppate nuove forme di governo che tuttavia non consistono in una frattura con il processo di integrazione, bensì costituiscono un ulteriore elemento di unione fra i popoli d'Europa. Nondimeno, queste nuove modalità decisionali si sono caratterizzate di una debole legittimazione politica e, considerando il quadro comunitario, hanno indebolito le prerogative della Commissione e del Parlamento europeo. Allo stesso tempo però, hanno consolidato e legittimato l'autonomia e la discrezionalità dei Paesi membri nel trovare soluzioni alternative a fronte di dissensi politici, deboli intese e scarsa volontà nel conferire ulteriori competenze a livello sovranazionale.⁴¹⁶

Ciò nonostante, lo sviluppo di pratiche di governance all'interno dell'Unione Europea deve essere valutato considerando anche altri due importanti fattori: la deregolamentazione e liberalizzazione economica e il processo di allargamento politico.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Ibidem.

⁴¹⁵ Diedrichs, Reiners and Wessels, "New Modes of Governance", pp. 21-22.

⁴¹⁶ Ivi, pp. 44-47.

⁴¹⁷ Ivi, p. 48.

Per quanto concerne il primo elemento, si tratta della crescente deregolamentazione e liberalizzazione dei capitali e dei mercati avviata alla fine degli anni '70 e che venne sostenuta attivamente a livello politico dalla Commissione europea.⁴¹⁸

In merito al secondo fattore invece, i processi di allargamento politico avviati tra il 1995 e il 2007 contribuirono ad aumentare il numero degli Stati membri europei e sottoposero a dura prova la tenuta istituzionale dell'UE. Questo si tradusse in un appesantimento dei processi decisionali e democratici e nell'attuazione di una legislazione disuguale. Malgrado le diverse revisioni ai Trattati istitutivi dell'UE volti a rimediare tale questione, sorsero diverse modalità di *policy-making* con l'obiettivo di migliorare i processi decisionali e renderli più efficaci. Queste procedure si possono riscontrare nella delega ad esperti di settore per l'autoregolamentazione dei mercati da parte dei singoli governi nazionali. In sostanza, si è quindi diffusa la pratica di spostare le questioni relative all'integrazione dei mercati al di fuori dei contesti europei e di affidare tali decisioni ad attori specializzati e privati. Perciò, si genera una modalità di co-regolamentazione e co-produzione di questioni europee fra partner pubblici e privati.⁴¹⁹

Considerando l'attuale crisi esistenziale che l'Unione Europea sta affrontando, con particolare enfasi su quella economico-finanziaria, le faglie riscontrate nella gestione degli omonimi settori a livello sovranazionale hanno portato ad una riconsiderazione delle modalità di governance.⁴²⁰

Tuttavia, all'interno dello studio sulla governance europea sono sorte crescenti difficoltà nell'individuare un metodo unico e coerente. Infatti, tre differenti approcci emergono dalla letteratura in materia: una governance multilivello che implica il coinvolgimento di attori su più livelli; una governance che vede l'UE come uno "stato di regolamentazione"; e una "terza via" che considera l'organizzazione sovranazionale come un regime politico unico e caratterizzato da decisioni politiche non vincolanti. Ciò che accomuna questi tre diversi criteri è l'utilizzo di reti non gerarchiche come fulcro del processo decisionale europeo.⁴²¹

⁴¹⁸ Ibidem.

⁴¹⁹ Ivi, p. 49.

⁴²⁰ Christiansen, "Governance in the European Union", pp. 112-113.

⁴²¹ Ivi, pp. 105-106.

Per quanto riguarda la governance multilivello, si tratta di un approccio nato in risposta all'intergovernamentalismo liberale degli anni '90. Questo metodo pone l'attenzione sull'importanza dell'indipendenza di alcune istituzioni quali la Commissione e la Corte di giustizia europea per l'avanzamento del processo di integrazione. Allo stesso tempo però, sottolinea anche le differenze in seno agli Stati membri e come questi rappresentano i propri interessi.⁴²²

In riferimento al secondo approccio, l'UE viene rappresentata come uno "stato di regolamentazione o normativo" che non prende decisioni in materia sociale, di spesa o tassazione, ma si limita a regolamentare l'aspetto socio-economico dei propri Paesi membri.⁴²³

Differente rispetto ai precedenti approcci menzionati, un'ulteriore "terza via" considera la governance europea come sistema politico unico nel suo genere, ovvero un nuovo tipo di regime che non trova fondamento nelle modalità in cui la politica si è sviluppata tradizionalmente.⁴²⁴

Tuttavia, lo sviluppo di pratiche di governance all'interno dell'UE, a prescindere dall'approccio con cui vengono valutate, costituisce il tentativo di comprendere meglio l'evoluzione della gestione del potere politico europeo durante il processo di integrazione. La conclusione di questo ragionamento porta a definire l'Unione Europea come una postdemocrazia, caratterizzata dalla postpolitica come conseguenza della spoliticizzazione.⁴²⁵ Le implicazioni di tale ragionamento aprono il dibattito fra gli studiosi in materia.

In primis, si evidenzia un problema di partecipazione democratica. Nonostante gli intenti prefissati dalla Commissione con il Libro bianco, l'Unione Europea non è stata costruita allo scopo di raggiungere l'ampia platea dei cittadini. Infatti, fin dall'avvio del processo di integrazione, le strategie adottate dai leader politici prevedevano la costruzione dell'organizzazione sovrastatale senza il consenso e la partecipazione attiva dei popoli d'Europa. I cittadini non erano pronti ad accettare lo sviluppo di tale processo e i padri fondatori procedettero con lo sviluppo del progetto europeo senza il coinvolgimento

⁴²² Ivi, pp. 106-108.

⁴²³ Ibidem.

⁴²⁴ Ibidem.

⁴²⁵ Somma, *Europa a due velocità*, pp. 177-178.

dell'opinione pubblica. Questo spiega, nonostante il dichiarato maggiore impegno democratico da parte della Commissione, le notevoli difficoltà che l'UE riscontra nel legittimare democraticamente le proprie istituzioni. Tuttavia, l'era del "consenso permissivo" è finita e l'organizzazione internazionale deve ora affrontare le rivendicazioni di maggiore democrazia da parte dell'opinione pubblica.⁴²⁶

Secondo, nonostante gli obiettivi prefissati dalla Commissione atti a diminuire il senso di distacco che i cittadini avvertono nei confronti dell'organizzazione sovranazionale, il metodo utilizzato dalla stessa istituzione è stato quello di considerare tali problemi come questioni tecniche da risolvere attraverso politiche di informazione e di marketing che informano i cittadini sull'operato dell'UE. Si tratta quindi di strategie volte a migliorare l'efficacia e l'efficienza piuttosto che produrre una maggiore inclusione e partecipazione democratica.⁴²⁷

Terzo, le pratiche di governance europee tendono a manifestarsi in decisioni e delibere prive di fondamenti formali e di poteri sanzionatori. Ne consegue che gli accordi stipulati fra i partner potrebbero generare conflitti di matrice redistributiva e non essere sottoposti a responsabilità democratiche.⁴²⁸

Infine, il sistema di governance dell'UE sembra prediligere le competenze tecniche che non sono in grado di generare un equilibrio stabile a causa della mancata partecipazione e consenso da parte della società sugli obiettivi e gli interessi che guidano l'integrazione.⁴²⁹

In effetti, un aspetto fondamentale della governance europea riguarda la tecnocrazia, o la prevalenza delle competenze tecniche su quelle democratiche. In particolare, questo aspetto della modalità di governo dell'UE si è diffuso a partire dagli anni '90, modellando la struttura del settore economico-finanziario europeo attraverso politiche di austerità. Tale sistema si è poi consolidato ed è emerso con forza a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008, soprattutto per volontà tedesca.⁴³⁰

⁴²⁶ Shore, *'European Governance' or Governmentality?* p. 292.

⁴²⁷ Ivi, pp. 292-293.

⁴²⁸ Christiansen, "Governance in the European Union", p. 110.

⁴²⁹ Ivi, pp. 296-298.

⁴³⁰ Ferrara, *Rotta di collisione*, p. 63.

Per far fronte alla situazione creatasi a seguito della crisi, non è un caso che la guida europea sia stata intrapresa dalla Germania. Di fatto, è in questo Paese che l'archetipo dell'austerità costituisce una delle caratteristiche principali della dottrina ordoliberalista.⁴³¹

In base a questa ideologia politica ed economica, la sfera politica interferirebbe negativamente con lo sviluppo dei mercati e lo Stato deve perciò occuparsi di tutelare la libera concorrenza, l'efficienza degli scambi, l'inflazione ed il pareggio di bilancio attraverso delle regole precise e tramite istituzioni escluse dal controllo politico.⁴³²

L'ordoliberalismo ha costituito la base ideologica per numerose politiche e modalità istituzionali adottate durante il processo di integrazione europea, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto monetario, economico e finanziario. Questo è stato possibile specialmente grazie al ruolo preminente che attori e istituzioni di matrice tecnocratica e fortemente economica hanno giocato nello sviluppo del progetto europeo. Infatti, il ruolo degli economisti è stato anche notevolmente più influente rispetto a quello che effettivamente hanno ricoperto i giuristi nella costruzione dell'architettura europea. Gli economisti ebbero un ruolo sostanziale e costituirono una parte fondamentale per l'accrescimento dell'integrazione fino al conseguimento dell'unione doganale, del Mercato comune e dell'Unione economica e monetaria. Questo fu possibile grazie anche alla configurazione prettamente economica dei Trattati costitutivi della Comunità europea.⁴³³

Tuttavia, la presenza così rilevante di economisti contribuì anche allo spostamento in secondo piano degli obiettivi fissati all'avvio del processo di integrazione, ovvero un'unione politica fra i popoli d'Europa. Contrariamente, il focus degli obiettivi si spostò sui risultati dell'integrazione economica, vale a dire concorrenza, mercato e libertà economiche.⁴³⁴

Specialmente dagli anni '90 in cui vennero siglati importanti passi in avanti per quanto riguarda l'Unione economica e monetaria, l'UE è stata gradualmente criticata dai cittadini per attuare politiche principalmente legate al mercato. Successivamente, con il nuovo Millennio si è consolidato il ceto di esperti tecnocrati che ha legittimato quelle istituzioni

⁴³¹ Ivi, p. 64.

⁴³² Ibidem.

⁴³³ Ivi, p. 65.

⁴³⁴ Ibidem.

escluse dal controllo politico, facendo emergere una vera e propria governance economica. Ecco perché si parla di econocrazia a Bruxelles, ovvero un particolare tipo di tecnocrazia che esalta le caratteristiche della disciplina economica.⁴³⁵

⁴³⁵ Ivi, pp. 66-68.

CONCLUSIONE

L'obiettivo di questo studio è stato quello di comprendere quali sono le origini storiche e ideologiche della questione del deficit democratico dell'Unione Europea. A tal fine è stata condotta un'analisi mediante la quale si è riuscito a identificare come una specifica filosofia politico-economica, ovvero l'ordoliberalismo, sia stata una delle ideologie più influenti e più significative per la costruzione del progetto europeo e delle caratteristiche democratiche ad esso associate. In particolare, l'indagine svolta all'interno di questo elaborato ha consentito di raggiungere una duplice conclusione.

In primo luogo, si è dimostrato come il dibattito sul deficit democratico sia una questione risalente all'avvio del processo di integrazione europea. Infatti, sebbene il dibattito sulla legittimità democratica dell'UE sia una problematica emersa soprattutto negli ultimi decenni, le cause che rimandano alla radice della controversia si riscontrano già dalle prime fasi della costruzione europea. Fondamentalmente questo è stato possibile per due ragioni. In primis, la volontà dei padri fondatori di sviluppare il progetto europeo in maniera elitaria, tralasciando la partecipazione democratica dei cittadini. Secondo, la decisione dei leader politici europei di attribuire una connotazione prettamente economica alla CEE, la quale precisamente non venne concepita per essere un'organizzazione democratica. Successivamente, nel corso dello sviluppo dell'integrazione, il problema del disavanzo democratico si è sempre più acuito, progressivamente che l'organizzazione sovrastatale acquisiva legittimità e ampliava le proprie competenze, espandendole oltre l'aspetto economico. Di fatto, lo sviluppo e la valorizzazione dei metodi fin qui adottati per procedere con l'integrazione hanno impiegato con sempre più frequenza la discrezionalità politica da parte del sistema politico europeo, costituendo allo stesso tempo una rinnovata rinuncia alla democrazia. Nondimeno, sebbene l'Unione Europea si sia evoluta in una democrazia rappresentativa e abbia compiuto notevoli passi in avanti in campo democratico – ad esempio con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - la questione del deficit democratico rimane ancora aperta, frutto dei metodi e delle politiche che hanno contribuito allo sviluppo della costruzione europea. La crisi esistenziale dell'UE sorta dopo lo scoppio della crisi economico-finanziaria del 2008 raffigura appieno la questione democratica, caratterizzata da un dissenso vincolante da parte dell'opinione pubblica per la gestione del potere politico sovranazionale e contraddistinto da pratiche tecnocratiche, austere e antidemocratiche.

In secondo luogo, l'indagine sviluppata nel corso dell'elaborato ha dimostrato come l'ordoliberalismo, inteso come filosofia politico-economica, sia stata una delle leve principali e più significative della costruzione europea del Secondo dopoguerra. Di fatto, all'interno dello scritto si è comprovato come il neoliberalismo tedesco sia stata una delle ideologie che più ha contribuito a plasmare l'organizzazione sovranazionale europea nelle sue principali fasi di sviluppo. Questo è stato rilevato soprattutto a partire dall'avvio del processo di integrazione con la creazione della Comunità Economica Europea, è poi proseguito con lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria, con il Trattato di Lisbona e si è concluso con la risposta dell'UE alla sfida determinata dalla crisi economico-finanziaria. Inoltre, la predominanza dell'ideologia ordoliberales nel contribuire allo sviluppo dell'integrazione ha delineato saldamente le caratteristiche democratiche di quella che oggi è l'Unione Europea. Infatti, si è dimostrato come la Scuola di Friburgo sostenga una filosofia politica ancorata alla razionalità economica, intrinsecamente austera, tecnocratica e antidemocratica. Questi principi rispecchiano fortemente le caratteristiche dei metodi e delle politiche adottati nella gestione del potere politico europeo, ovvero della governance, dando priorità alle questioni economiche rispetto a quelle politiche e democratiche - in particolare l'espressione del potere politico e democratico dei cittadini - costituendo quindi un'importante chiave di lettura per comprendere appieno la questione del deficit democratico.

Il presente studio ha integrato la letteratura scientifica già esistente concernente la questione del deficit democratico e l'attuazione delle pratiche di governo ordoliberali all'interno del processo di integrazione europea, contribuendo a fornire un ulteriore punto di vista sul tema trattato.

Tuttavia, è necessario considerare che questa ricerca si è concentrata sostanzialmente, ad eccezione della crisi economico-finanziaria del 2008, su elementi interni al processo di integrazione europea. Pertanto, ulteriori fattori economici, politici e socio-culturali sviluppatisi al di fuori del contesto europeo potrebbero fornire risultati differenti.

Dunque, una raccomandazione per ulteriori ricerche future potrebbe comprendere la realizzazione di uno studio incentrato maggiormente sugli effetti dei cambiamenti nello scenario internazionale rispetto all'evoluzione della legittimità democratica all'interno del processo di integrazione europea.

BIBLIOGRAFIA

- AMATO G., VEROLA N., “Freedom, Democracy, Rule of Law”, in: Giuliano Amato, Enzo Moavero-Milanesi, Gianfranco Pasquino, Lucrezia Reichlin (eds.), *The History of The European Union. Constructing Utopia*, London, Hart Bloomsbury Publishing, 2019, pp. 57-88.
- AZMAN K. D., *The Problem of “Democratic Deficit” in the European Union*, in “International Journal of Humanities and Social Science”, 2011, 1, pp. 242-250.
- BARTOLINI S., “New Modes of European Governance. An Introduction”, in: Adrienne Heritier, Martin Rhodes (eds), *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, London, palgrave macmillan, 2011, pp. 1-18.
- BARTOLINI S., *European integration and Democracy. Some sceptical reflections*, in “Pontifical Academy of Social Sciences”, 1999, 4, pp. 291-320.
- BELLAMY R., ‘*An Ever-Closer Union Among the Peoples of Europe*’: *Republican Intergovernmentalism and Demoicratic Representation within the EU*, in “Journal of European Integration”, 2013, 35, pp. 499-516.
- BERENDI I. T., *Against European Integration. The European Union and its Discontents*, Abingdon, Routledge, 2019.
- BERGHAHN V., YOUNG B., *Reflections on Werner Bonefeld's ‘Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism’ and the Continuing Importance of the Ideas of Ordoliberalism to Understand Germany's (Contested) Role in Resolving the Eurozone Crisis*, in “New Political Economy”, 2013, 18, pp. 1-11.
- BIEBRICHER T., *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, in “Contemporary Political Theory”, 2013, 12, pp. 1-38.
- BLYTH M., *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

- BOBBIO N., *Liberalismo e democrazia*, Milano, Simonelli, 2006.
- BONEFELD W., *European economic constitution and the transformation of democracy: On class and state of law*, in “European Journal of International Relations”, 2015, 21, 867-886.
- BONEFELD W., *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, in “New Political Economy”, 2012, pp. 633-656.
- BULMER S., “Domestic Politics and European Community Policy Making”, in: Brent F. Nelsen, Alexander C-G. Stubb (eds.), *The European Union Readings on the Theory and Practice of the European Integration*, Boulder, Lynne Rienner, 1994, pp. 141-152.
- CACACE P., MAMMARELLA G., *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE)*, Nizza, 7 dicembre 2000, preambolo.
- CERUTTI F., *Quali e quanti deficit in Europa*, in “Stato e Mercato”, 2003, 1, pp. 43-38.
- CHENEVAL F., SCHIMMELFENNIG F., *The Case for Democracy in the European Union**, in “Journal of Common Market Studies”, 2012, 51, pp. 334-350.
- CHRISTIANSEN T., “Governance in the European Union”, in: Michelle Cini, Nieves Pérez-Solórzano Borragán (eds.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 103-114.
- Comunicato congiunto al termine del vertice di Copenaghen*, 7-8 aprile 1978, preambolo.
- CONTALDI G., *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato*, in “Ordine Internazionale e Diritti Umani”, 2018, pp. 544-564.

Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Roma, 3 settembre 1953, preambolo.

CREMONA M., "The Treaties that created Europe", in: Giuliano Amato, Enzo Moavero-Milanesi, Gianfranco Pasquino, Lucrezia Reichlin (eds.), *The History of The European Union. Constructing Utopia*, London, Hart Bloomsbury Publishing, 2019, pp. 133-150.

DANDASHLY A., *European Integration Revisited. From the Founding Fathers to the Normative Power Europe*, in "Journal of European Integration", 2012, 34, pp. 419-426.

DARDOT P., LAVAL C., *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2019.

DELORS J., PERULLI A., *Dall'integrazione economica all'unione politica dell'Europa. Lezioni del passato, prospettive del futuro*, in "Stato e mercato", 1998, 1, pp. 11-20.

DEUTSCHER E., MAKRIS S., *Exploring the Ordoliberal Paradigm. The Competition Democracy Nexus*, in "Competition Law Review", 2016, 11, pp. 181-214.

Dichiarazione e Comunicato finale della Conferenza al Vertice di Parigi, 21 ottobre 1972, preambolo.

DIEDRICHS U., REINERS W., WESSELS W., "New Modes of Governance. Policy Developments and the Hidden Steps of EU Integration", in: Adrienne Heritier, Martin Rhodes, *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, London, palgrave macmillan, 2011, pp. 19-47.

FELICE F., *L'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

FERRARA M., *Rotta di collisione. Euro contro welfare*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

FLIGSTEIN N., *Euroclash: The EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

FORTE F., FELICE F., *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

GALASSO G., "Into the Future of a Common Past", in: Giuliano Amato, Enzo Moavero-Milanesi, Gianfranco Pasquino, Lucrezia Reichlin (eds.), *The History of The European Union. Constructing Utopia*, London, Hart Bloomsbury Publishing, 2019, pp. 7-40.

GOODHART M., *Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy*, in "Perspectives on Politics", 2007, 5, pp. 567-584.

GRIMM D., *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in "European Law Journal", 2015, 21, pp. 460-473.

HERITIER A., LEHMKUHL D., "Governing in the Shadow of Hierarchy. New Modes of Governance in Regulation", in: Adrienne Heritier, Martin Rhodes, *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, London, 2011, palgrave macmillan, pp. 48-74.

HIX S., FOLLESDALE A., *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in "Journal of Common Market Studies", 2006, 44, pp. 533-562.

HIX S., *The Political System of the European Union, Second Edition*, London, palgrave macmillan, 2005.

INNERARITY D., *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?* "LSE Europe in question Discussion Paper Series", 2014, 77, pp. 1-31.

JANO D., *Understanding the 'EU Democratic Deficit': A Two Dimension Concept on a Three Level-of-Analysis*, in "Journal of Political Science", 2008, 14, pp. 54-70.

JOERGES C., "Europe after Ordoliberalism: A Philippic", in: Thomas Biebricher and Frieder Vogelmann (eds.), *The Birth of Austerity. German Ordoliberalism and*

- Contemporary Neoliberalism*, London, Rowman & Littlefield International, 2017, pp. 197-220.
- JOERGES C., *What is left of the European Economic Constitution?* in “European University Institute working paper law”, 2014, 13, pp. 1-36.
- MAJONE G., *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in “Stato e mercato”, 2003, 67, pp. 3-38.
- MAJONE G., *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- MAJONE G., *Europe as the Would-be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge University Press, 2009.
- MAJONE G., *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?* Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- MANCINI G. F., KEELING D., *Democracy and the European Court of Justice*, in *The Modern Law Review*, 1994, 57, pp. 175-190.
- MCCORMICK J. P., “European Legitimacy Crises—Weimar and Today: Rational and Theocratic Authority in the Schmitt-Strauss Exchange”, in: Poul F. Kjaer and Niklas Olsen (eds.), *Critical Theories of Crisis in Europe. From Weimar to the Euro*, London, Rowman & Littlefield International, 2016, pp. XI-XX.
- MÉNY Y., *De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in: “Journal of Common Market studies”, 2002, 41, pp. 1-13.
- MILEV M., *A Democratic Deficit in the European Union*, in: “Centre International de Formation Européenne”, 2004, pp. 1-88.
- MORAVCSIK A., “The Myth of Europe’s “Democratic Deficit””, in: Christopher Lord, Andrew Moravcsik, Jacques Thomassen (eds.), *Does the EU Suffer from a*

- Democratic Deficit?* In “Intereconomics Review of European Economic Policy”, 2008, 43, pp. 316-340.
- MORAVCSIK A., *In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union**, in “Center for European Studies”, 2002, 92, pp. 603-624.
- NEVERS J., “Democracy and European Integration: A Transnational History of the Danish Debate”, in: Jussi Kurunmäki, Jeppe Nevers, Henk te Velde (eds.), *Democracy in Modern Europe. A Conceptual History*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2018, pp. 281-299.
- OFFE C., *The Democratic Welfare State: A European Regime Under the Strain of European Integration*, in “IHS Political Science Series”, 2000, 68, pp. 1-28.
- OKSALA J., “Ordoliberalism as Governmentality”, in: Thomas Biebricher, Frieder Vogelmann (eds.), *The Birth of Austerity. German Ordoliberalism and Contemporary Neoliberalism*, London, Rowman & Littlefield International, 2017, p. 181-196.
- PETERS B., “Public discourse, identity and the problem of democratic legitimacy”, in: Erik O. Eriksen (ed.), *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, London, Routledge, 2005, pp. 84-124.
- SALLY R., *L’ordoliberalismo e il mercato sociale. Il liberalismo che salvò la Germania*, in “Istituto Bruno Leoni. Idee per il libero mercato”, 2012, pp. 1-28.
- SCHARPF F., *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford, Oxford University Press, 1999.
- SCHMIDT V. A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- SHORE C., ‘European Governance’ or Governmentality? *The European Commission and the Future of Democratic Government*, in “European Law Journal”, 2011, 17, pp. 287-303.

- SIEMS M., SCHNYDER G., *Ordoliberal Lessons for Economic Stability: Different Kinds of Regulation, Not More Regulation*, in “Governance. An International of Policy, Administration and Institutions”, 2013, 27, pp. 377-396.
- SLATER M., “Political Elites, Popular Indifference and Community Building”, in: Brent F. Nelsen, Alexander C-G. Stubb (eds.), *The European Union Readings on the Theory and Practice of the European Integration*, Boulder, Lynne Rienner, 1994, pp. 153-158.
- SOMMA A., *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione Europea*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2017.
- Trattato che istituisce la Comunità Economica europea (TCEE)*, Roma, 1° gennaio 1958, preambolo.
- Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, Maastricht, 1° novembre 1993, Art. a.
- VANBERG V. J., *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, in “Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik”, 2004, 4.
- WALLACE H., “Some Reflections on 50 Years of Experience since the Signature of the Treaties of Rome”, in: David Phinnemore, Alex Warleigh-Lack (eds.), *Reflections on European Integration. 50 Years of the Treaty of Rome*, London, palgrave macmillan, 2009.
- WALLGREEN T., *Cosmopolitan Futures for Europe*, in “Studies across Disciplines in the Humanities and Social Sciences”, 2013, 14, pp. 244-298.
- WARLOUZET L., *The EEC EU as an evolving compromise between French dirigism and German ordoliberalism (1957-1995)*, in “Journal of Common Market Studies”, 2019, 57, pp. 77-93.
- WILKINSON M., *Authoritarian liberalism in Europe: a common critique of neoliberalism and ordoliberalism*, in “Critical Sociology”, 2019, 45, pp. 1023-1034.

WILLIAMS S., *Sovereignty and Accountability in the European Community*, in: Robert O. Keohane, Stanley Hoffman (eds.), *The New European Community*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 155-176.

YOUNG B., "Is Germany's and Europe's Crisis Politics Ordoliberal and/ or Neoliberal?" in: Thomas Biebricher, Frieder Vogelmann (eds.), *The Birth of Austerity. German Ordoliberalism and Contemporary Neoliberalism*, London, Rowman & Littlefield International, 2017, pp. 221-238.

SITOGRAFIA

BURDEAU G., *Democrazia*, in “Enciclopedia del Novecento”, Roma, 1977, vol. II, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-del-Novecento\)/.](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-del-Novecento)/.), consultato il 20/10/2021.

<https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia/>, consultato il 20/11/2021.

<https://www.treccani.it/vocabolario/deficit/>, consultato il 20/10/2021.

PANEBIANCO A., *Democrazia*, in Enciclopedia del Novecento, II supplemento, 1998, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357eee51_\(Enciclopedia-del-Novecento\)/.](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-del-Novecento)/.), consultato il 20/11/2021.

Parlamento Europeo. Ufficio in Italia, <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/il-nostro-ufficio/la-commissione-europea-ha-adottato-l-agenda-sull-immigrazione.>, consultato il 02/12/2021.

SARTORI G., *Democrazia*, in Enciclopedia delle scienze sociali, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1992, [https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/.](https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/.), consultato il 20/11/2021.