

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO



Dipartimento di Culture, Politica e Società

Tesi di Laurea

Corso di Laurea Magistrale in Scienze Internazionali

LA QUALITÀ DEMOCRATICA DELL'UNIONE EUROPEA:  
COME E PERCHÉ I PARTITI EUROPEI POTREBBERO MIGLIORARE  
LA DEMOCRAZIA SOVRANAZIONALE

*Relatore:* Paolo Caraffini

*Correlatore:* Lorenzo Vai

*Candidato:* Riccardo Moschetti

*Matricola:* 848995

Anno Accademico 2017/2018



<b>PREFAZIONE</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>8</b>
<b>1 LA QUALITÀ DEMOCRATICA DEL SISTEMA PARTITICO EUROPEO</b> .....	<b>15</b>
1.1 La mancanza della <i>responsiveness</i> .....	15
1.2 La società globale alle prese col nazionalismo.....	21
1.3 Per una cultura politica sovranazionale .....	28
<b>2 L'ACCOUNTABILITY COME RISPOSTA ALLA CRISI DELLA COMPETIZIONE ELETTORALE EUROPEA</b> .....	<b>33</b>
2.1 Gli effetti della <i>second – order elections</i> .....	39
2.2 Individuare il deficit democratico nel sistema politico europeo .....	47
2.3 Il ruolo dei <i>non – accountable actors</i> .....	57
<b>3 L'INEFFICIENZA DELLE CONFEDERAZIONI E LA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA PARTITICO EUROPEO</b> .....	<b>62</b>
3.1 Il sistema partitico tradizionale in evoluzione: <i>cleavages</i> politici in movimento .....	63
3.2 L'europeizzazione dei sistemi partitici nazionali.....	70

3.3 Il sistema di *multi – level governance* come struttura per i partiti politici europei..... 77

3.4 La politicizzazione dell'Europa: rischi e conseguenze ..... 89

**4 LA RIFORMA DEL GOVERNO DELL'EUROPA, VERSO UN SISTEMA ISTITUZIONALE FEDERALE ?..... 97**

4.1 *L'Europa a due velocità*: soluzione o disincanto ?..... 97

4.2 La mancanza di un sistema elettorale europeo ..... 102

4.3 Il Presidente ..... 109

4.4 Verso gli *Stati Uniti d'Europa*..... 115

**5 I PARTITI POLITICI COME GARANZIA DELLA QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA..... 121**

5.1 La politica come professione ..... 121

5.2 Classe politica e cittadinanza europea ..... 125

5.3 Superare il concetto di *Stato – nazione* ..... 129

**CONCLUSIONI ..... 133**

**BIBLIOGRAFIA ..... 137**



## *PREFAZIONE*

La scelta di concludere un percorso di studi, durato complessivamente cinque anni, con il seguente elaborato è maturata circa a metà dello stesso. Alla fine del ciclo di laurea triennale era diventato fondamentale per me riuscire a produrre una tesi che doveva avere come primo obiettivo quello di racchiudere il più importante retaggio che, sia quel corso di studi, sia quello che mi accingo a concludere ora, mi hanno lasciato: l'importanza strategica, nel mondo di oggi, della *multidisciplinarietà*, e la sua pericolosa assenza. La capacità di approcciarsi ad una tematica con la consapevolezza di saper affrontare tutti gli aspetti e i processi che ne precedono il suo approfondimento, il quale necessariamente richiederà poi competenze specifiche elevate, può essere osservata da due punti di vista. Uno, erroneo, ricade nella bonaria espressione della *tuttologia*, un fastidioso termine col quale non si riconosce, al pari delle altre, la capacità di riflessione individuale e, di conseguenza, l'incapacità produttiva di chi la studia. L'altro, a mio avviso, si basa, e se così non fosse si dovrebbe basare, sulla messa in stato d'accusa del singolo punto di vista. La propria riflessione, ahimè, potrebbe anche essere erronea. È attraverso la ricerca della propria opinione che si attiva in maniera genuina l'utilizzo di tutte le proprie competenze al fine di dare un senso logico, accompagnato da una propria visione, a ciò che vogliamo comprendere.

Al primo appuntamento utile che mi si è presentato ho cercato di immaginare una tesi che potesse essere all'altezza delle mie aspettative. Naturalmente non riuscendoci, a causa della mancanza di metà del percorso necessario, limitai la mia ricerca ad un argomento multidisciplinare che racchiude, forzando il concetto, l'essenza stessa della scienza politica, la multidisciplinarietà appunto; concentrandomi sullo studio comparato relativo al grado di influenza dei sistemi elettorali in questione rispetto agli stessi sistemi partitici<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ovvero, quello italiano e quello francese.

Se, dunque, l'oggetto in precedenza era la scienza politica *tout court* (e il funzionamento di alcuni dei suoi elementi<sup>2</sup>), questo non poteva che unire le precedenti considerazioni all'oggetto dello studio del mio corso di laurea magistrale: l'Unione Europea<sup>3</sup>. L'ambizione che mi sono voluto porre intraprendendo questa scelta è piuttosto inusuale e il rischio di risultare poco chiaro è non - indifferente. La domanda alla quale cercherò di rispondere durante questo elaborato è "Come si può migliorare la qualità della democrazia dell'Unione Europea". La risposta a cui sono giunto sia personalmente, sia attraverso gli studi e l'analisi dei fatti per questa tesi è: "Attraverso un sistema federale europeo". Eviterò, comunque, di pormi troppo insistentemente in una scomoda posizione nella quale le mie opinioni personali sovrasterebbero i richiami scientifici riportati; allo stesso tempo però senza nascondere o mancare gli approcci che il *federalismo* ed i suoi massimi esponenti dichiarano. La multidisciplinarietà nell'argomentazione sarà vasta in quanto cercherò di analizzare tutti gli aspetti dell'attuale sistema politico europeo, partendo dai suoi limiti, passando per le sue inefficienze, arrivando a proporre una modifica di una parte delle sue componenti. Non solo, mi soffermerò ad osservare alcune teorie e studi relativi ai fenomeni politici che sono stati e tutt'ora sono presenti nel sistema europeo, a partire dall'analisi del deficit democratico collegato, ad esempio, alla vasta presenza dei corpi intermedi nel *policy-making* comunitario, il problema del *second - order election* collegato alla mancanza di *responsiveness* da parte del sistema partitico, la politicizzazione sia attiva che passiva e la mancanza di una legge elettorale europea unica. Questi, ed i seguenti temi che mi accingo a discutere, presentano il connubio corretto per affrontare un'analisi sul sistema politico dell'Unione Europea in quanto l'insieme di strumenti e metodi della scienza politica si intersecano con le teorie dell'integrazione europea permettendo non solo di approfondire nello specifico l'insieme del sistema politico<sup>4</sup> dell'Ue, ma rappresentando anche la risposta alla domanda che mi sono posto in questa tesi. La qualità della democrazia in Europa dipende dal grado di efficienza del sistema politico, di chi vi è al suo interno e di chi vi si avvicina. La *mission*, non solo accademica, che mi pongo è contribuire al dibattito sul futuro dell'Europa affermando che solo i partiti

---

<sup>2</sup> Nello specifico l'analisi di due sistemi politici, composti da sistema istituzionale, politico ed elettorale.

<sup>3</sup> O meglio, di una certa idea di Unione Europea.

<sup>4</sup> Ovvero il sistema istituzionale, quello partitico e quello elettorale.

politici europei, una volta assunta forma completa, potranno garantirne sufficiente qualità. Questo, sarà possibile se: *a)* la società civile si evolverà a *società civile europea*, effettuando una vera e propria rivoluzione culturale del nostro tempo abbandonando il nazionalismo, e riconoscendo il benessere comune come fine ultimo dell'attività politica e civica, ovvero abbracciando il concetto di *cittadinanza mondiale*; *b)* con il consenso dei cittadini europei, si modifichino i malfunzionamenti del sistema istituzionale e si intraprenda una riforma dei trattati e delle istituzioni europee secondo un'impostazione federale; *c)* i partiti politici ritornino ad essere quel soggetto dei corpi intermedi capace di incubare e trasmettere *capitale sociale* e *cultura politica*, garantendo un sistema partitico europeo competitivo attraverso due dei più importanti elementi, nonché indicatori, di qualità democratica di un sistema di governo: *l'accountability*<sup>5</sup> e la *responsiveness*.

L'obiettivo ultimo che vorrei cogliere con questo lavoro come conclusione del mio percorso di studi è quello di riflettere. Riflettere sul futuro della nostra società, esercizio politico attraverso il quale potremmo veramente affermare di aver contribuito a rendere ciò che abbiamo trovato, migliore.

---

<sup>5</sup> Sotto ogni suo aspetto dunque istituzionale, interistituzionale ed elettorale.





## INTRODUZIONE

La forma istituzionale *ibrida*<sup>1</sup> che l'Unione Europea ha assunto attraverso il suo lungo (e non concluso) processo d'integrazione porta spesso a scontrarsi con gli studi politologici basati sul suo stato di salute. Lo sforzo intellettuale che viene richiesto è di difficile interpretazione in quanto si tratta di ragionare su uno *status quo* in perenne mutamento. Questo è solo il primo dei paradossi che, al momento, l'Ue sembra raffigurare: sebbene si sia arrivati ad un solido stato di diritto<sup>2</sup>, coniugato ad un complesso istituzionale oggi riconosciuto sia dall'interno che all'esterno, ciò che rende l'Ue un attore internazionale instabile è dovuto all'assenza dell'affermazione di un sistema partitico sovranazionale. Infatti, l'istituzione sovranazionale più democratica al mondo, l'unica al momento ad aver oltrepassato i limiti territoriali nazionali della rappresentanza politica, non è stata in grado di risolvere il problema della *rappresentanza elettorale*, impossibile da ottenere senza la presenza di veri partiti politici europei. Sulla questione, Peter Mair è chiarissimo in quanto sottolinea che «se la sopravvivenza della democrazia garantisce quella dei partiti, il fallimento dei partiti potrebbe, nei fatti, significare il fallimento della democrazia» (Mair 2016: 17). Dopotutto, il sistema partitico europeo<sup>3</sup>, fin dalle sue origini, appare assumere una tendenza diametralmente opposta a quella di sviluppo e progresso rispetto a quanto avvenuto nella maggioranza degli Stati. L'approccio seguito è stato di tipo *top - down*, cioè dalle istituzioni alla società. Il compito principale di questi corpi intermedi dovrebbe essere quello di garantire democraticità al sistema istituzionale e al processo di *policy - making* facendo da collante attivo tra il *demos* e il *kratos* europeo attraverso l'*accountability* espressa in sede sovranazionale. Al contrario, l'opacità delle scelte direzionali dei leader europei e soprattutto l'inadeguatezza dell'impianto delle

---

<sup>1</sup> Con forma ibrida si vuole sottolineare la dicotomia mai come ora presente del funzionamento di alcune istituzioni attraverso la logica intergovernativa e, al contrario, di altre sovranazionali.

<sup>2</sup> Si intende l'insieme di Trattati, regolamenti e documenti fondativi dei principi e del funzionamento dell'Ue stessa, ma anche tutto ciò che Morlino fa rientrare in questa dimensione procedurale della qualità della democrazia ovvero la supremazia della legge, la capacità delle autorità di far rispettare le leggi, l'irretroattività delle norme così come la loro universalità, stabilità e non ambiguità.

<sup>3</sup> Riprendendo Levi, Sozzi (2015) per sistema partitico europeo si intende non solo l'insieme dei partiti politici europei in sé, ma anche una struttura data dai rapporti in relazione tra i partiti stessi e dei limiti che tali rapporti impongono su di essi.

confederazioni partitiche ha portato a quella che oggi mi permetto di definire una situazione in stallo. Si possono notare, infatti, principalmente due congiunture di tipo endogeno e una di tipo esogeno che, se non analizzate con i giusti strumenti, potrebbero portare molto brevemente da un stallo politico ad una crisi sistemica senza precedenti. Il primo dilemma di tipo endogeno da affrontare è relativo alla riflessione sui partiti e sulla società civile europea in quanto, tale riflessione, secondo *Viviani (2009)* è tutt'ora ancorata al livello nazionale, con strumenti e *framework* cognitivi inadeguati a comprendere i mutamenti in atto<sup>4</sup>. Ad oggi, la struttura degli Europartiti si rifà allo schema di *Katz e Mair*<sup>5</sup>: nell'azione dei partiti nazionali ritroviamo il *party on the ground*, nei partiti politici a livello europeo il *party in central office*, e nei gruppi parlamentari dell'Assemblea comune prima e del Parlamento europeo dopo il *party in public office*. Sebbene dunque si sia in presenza di una struttura di tipo semi-federale; per quanto riguarda l'azione rileviamo due malfunzionamenti: il primo, è rappresentato dal fatto che sono i partiti nazionali a detenere il vero potere politico e di indirizzo, in quanto sia in sede di organi intergovernativi sia in quelli sovranazionali, agevolati dalla prassi presente ormai ovunque tranne che nel PE dell'unanimità, hanno pieno potere decisionale; il secondo, si incontra osservando la discrasia procedurale presente nei gruppi parlamentari del Parlamento europeo rispetto ad una *membership* passiva dei partiti nazionali nelle confederazioni partitiche europee. Vi è un serio problema di rappresentanza elettorale perché se i partiti nazionali hanno un rapporto di legittimazione diretto col loro elettorato per quanto attiene alle politiche nazionali degli Stati membri, tutt'altra situazione risulta quella nella quale ci si trova nel PE, in cui i partiti nazionali si propongono prepotentemente nella gestione dell'agenda elettorale europea.

Interpretando in senso moderno il termine che *Robert Dahl*<sup>6</sup> utilizza per definire la democrazia, e osservando i due processi di cui si compone la democratizzazione, ovvero la controllabilità del potere e il formarsi di sistemi rappresentativi capaci di strutturare la

---

<sup>4</sup> Sempre in *Viviani (2009)* si aggiunge che la riflessione sull'Europa in sé e sulla stessa dimensione politica europea appare sottodimensionata in nome di un nazionalismo metodologico che ha interpretato l'Europa come uno sfondo al cui interno ripresenta l'analisi del singolo contesto nazionale.

<sup>5</sup> *Katz, Mair (1995)*.

<sup>6</sup> *Dahl (1970)*.

sovranità popolare in istituzioni rappresentative, viene da chiedersi come sia possibile ricondurre tali dinamiche al livello europeo. Il problema sembra sorgere per l'assenza di un sistema partitico europeo in grado di adempiere a tutte le funzioni annesse alle dinamiche della competizione elettorale, debole nello strutturare un sistema di qualità della democrazia<sup>7</sup> (nel combinato disposto di *accountability* e ancoraggio democratico teorizzato da Morlino<sup>8</sup>) e carente «nell'adempire quel ruolo di cerniera che nelle democrazie contemporanee fa del partito politico il regolatore di accesso e il mediatore tra istituzioni e società civile» (*Ibidem*). In conclusione di questo punto, è utile richiamare proprio Leonardo Morlino e i suoi criteri minimi senza i quali non si può parlare di democrazia in quanto, a ben vedere, l'Ue di oggi non sembrerebbe in grado di rispettare tali parametri in maniera completa. Secondo Morlino, si intende un 'regime'<sup>9</sup> come democratico solo se si è in presenza di: *a*) un suffragio universale; *b*) elezioni competitive libere e cadenzate; *c*) la presenza di almeno più di un partito politico e più di una fonte d'informazione (libera e svincolata da ogni tipo di pressione politica) ; *d*) un *decision – making process* delle istituzioni democratiche che non sia in difetto di *élites* non elette o soggette a poteri esterni.

Il secondo problema di tipo endogeno che l'Ue non sembra essere in grado di risolvere è quello relativo al suo assetto istituzionale, tanto complesso quanto poco efficiente. Il tormentato percorso che il Parlamento europeo ha dovuto intraprendere per essere riconosciuto come attore chiave del processo legislativo dell'Ue non sembra ancora essersi concluso in quanto *a*) la Commissione europea, soggetto politico legittimato di secondo grado, e tutt'ora ancora non sufficientemente *politicizzata*, resta l'unica istituzione europea ad avere capacità esclusiva di iniziativa legislativa; e *b*) non solo all'interno del Consiglio dell'Unione europea (o semplicemente Consiglio) si sta pericolosamente affermando *tout court* la prassi dell'unanimità, ma in aggiunta vigono tattiche e logiche di politica interna degli Stati membri che riflettono gli stessi egoismi

---

<sup>7</sup> *Arendt Lijphart* attribuisce all'Ue il modello di riferimento della democrazia consensuale in quanto i bisogni di una società plurale e profondamente divisa come è quella europea non potrebbero essere validi, a suo avviso, nel paradigma maggioritario.

<sup>8</sup> Si veda *Morlino, (1998)*.

<sup>9</sup> In "*Good and 'bad' democracies: how to conduct research into the quality of democracy*" del 2004, Leonardo Morlino sottolinea questa espressione proprio perché la *minimal definition of democracy*, possa essere utilizzata per valutare non solo gli Stati, ma qualunque tipo di sistema di governo.

di tipo nazionalistico presenti nel Consiglio europeo. Paradossalmente il problema più grave e, a mio avviso, più facilmente risolvibile risiede nella Commissione. Tralasciando momentaneamente il discorso sicuramente più odierno sulla procedura dello *Spitzenkandidaten*<sup>10</sup>, è corretto soffermarsi sul grado di autonomia che la Commissione detiene rispetto al Parlamento europeo, il luogo in cui, sebbene attraverso una procedura migliorabile, vengono garantiti gli interessi e la rappresentanza dei cittadini europei. Potremmo definire entrambi come *open bodies* verso gli altri attori internazionali presenti nell'arena politica europea. Infatti, sia la Commissione sia il Parlamento sono decisamente permeabili a interessi esterni al punto da poterli chiamare “punti di accesso” per tutti quei gruppi d'interesse che si occupano di azioni di lobbying<sup>11</sup>. Se da un lato, il PE viene interessato da questo tipo di attività a causa della fragilità dei suoi gruppi parlamentari, dovuta ad una mancanza il più delle volte di disciplina e coesione di voto all'interno degli stessi, ma non è in grado di accogliere gran parte delle richieste di questi attori terzi; dall'altro lato, la Commissione è soggetto particolarmente interessante per i gruppi d'interesse in quanto non deve rendere conto del proprio operato a nessuno, e dunque non può essere “punita” attraverso il processo democratico<sup>12</sup>. Denominando il Parlamento europeo come “la casa dei cittadini europei”, sembra che si sia creato un circolo vizioso per il quale quando regolamenti, decisioni e direttive arrivano all'attenzione degli eurodeputati questi ne sembrano essere i responsabili, venendo accusati di non rappresentare i cittadini e perdendo la già scarsa fiducia che l'opinione pubblica nutre nel riguardo delle istituzioni, soprattutto quelle europee, rappresentano per la società civile. La doppia realtà, gruppo parlamentare al PE – partito politico europeo, non rende certo lineare né il lavoro degli eurodeputati, né tanto meno l'azione, così come le agende politiche o la scelta del candidato alla

---

<sup>10</sup> Procedura col quale i partiti politici europei che concorrono alle elezioni per il Parlamento europeo nominano il loro candidato alla Presidenza della Commissione. Tale prassi è riconosciuta, entro certi limiti, dall'articolo 17 c. 7 del TUE.

<sup>11</sup> Va comunque sottolineato che il lobbying nelle istituzioni europee è il più regolato, trasparente e corretto rispetto a quanto accade a livello nazionale. Registri di ingresso, iscritti e albi sono accessibili in maniera completamente libera.

<sup>12</sup> Sul punto Mascia è abbastanza chiaro «L'attitudine della Commissione di mantenere un approccio molto disponibile e collaborativo con i gruppi d'interesse rappresenta un vantaggio nel processo di *decision – making* ai danni del Consiglio, il quale allo stesso tempo è composto da membri che tengono particolarmente a cuore i numerosi input provenienti da gruppi che rappresentano una corposa base elettorale» (*Mascia 2015: 32*).

Commissione da parte delle confederazioni partitiche. Di fatto, i partiti politici europei non competono alle elezioni per il Parlamento europeo in quanto la maggioranza politica non detiene poteri di iniziativa legislativa, non è in grado di stabilire una forte coesione dei suoi membri, non ha interessi a promuovere coalizioni che definirebbero in maniera chiara maggioranza ed opposizione - dunque l'esistenza di una vera e propria *accountability interistituzionale*<sup>13</sup> - e, infine, non sono in grado di stabilire la linea politica fino alla prossima elezione a causa dell'indipendenza "tecnica" dei commissari, così come non saranno in grado di rendere conto del loro operato a fine mandato. Il sistema partitico presente nelle istituzioni europee di oggi è semplicemente *unaccountable*. La struttura, la formazione, lo sviluppo e l'insieme di rapporti presenti tra e nel sistema dei partiti a contatto con le istituzioni europee sono i colpevoli endogeni dello scenario politico che ci troviamo oggi ad affrontare e a dover superare. A tutto questo va aggiunta la corsa alla leadership a livello mondiale, un processo politico che vede interessati nuovi attori, in diversi approcci relazionali, in una società globale che sembra sentirsi sempre più sconfitta dalla *globalizzazione*. Durante tutto il suo processo d'integrazione, l'Ue è sempre stata stimolata da fattori esterni ad essa che non poteva controllare. La sua esistenza è stata vincolata alla capacità di adattarsi a tali cambiamenti nel migliore dei modi possibili. La maggior parte degli stimoli provenienti dallo scenario internazionale sono stati accolti e governati in proprio favore. Tutto ciò ci porta all'analisi del problema forse più grave, che l'Ue deve affrontare, ovvero ritrovare la capacità di risposta ai fattori di tipo esogeno. A mio avviso, si può individuare una cesura fondamentale per la quale, dopo di essa, l'impianto dell'Unione europea ha maggiormente subito gli effetti causati dai molteplici avvenimenti nel mondo delle relazioni internazionali. Mi riferisco al disastro economico, ma soprattutto a quello successivamente presentatosi nel tessuto sociale, lasciato dalla crisi finanziaria del 2008 al momento dell'impatto sull'economia reale dei Paesi membri. La cosiddetta *crisi del debito sovrano* se, da un lato, ha messo in luce una struttura carente a livello europeo, dall'altro, ha avuto un effetto di ridondanza molto più considerevole nel contesto politico – sociale mondiale: nasce, o quanto meno si rafforza come mai in passato, lo

---

<sup>13</sup> Si tratta di quella particolare capacità di "rendere conto del proprio operato" tra organismi democratici.

scontro con *l'establishment* in termini di mancanza di fiducia e di rappresentatività. Questo è un aspetto di primaria importanza in quanto, per poter definire un regime “di qualità”, prima di guardare alla capacità di rendere conto del loro operato da parte dei governanti, e prima ancora di assicurarsi che si sia in presenza di un corretto stato di diritto, bisogna interrogarsi su due aspetti chiave cioè, *a*) se e quale sia il grado di *responsiveness*<sup>14</sup> di un sistema democratico; e *b*) quale sia l'intenzione da parte dei cittadini di essere coinvolti come parte attiva della società nella vita politica di un qualsiasi sistema politico<sup>15</sup>, sottolineando quanto sia indispensabile che (i cittadini)<sup>16</sup> rispettino tre condizioni fondamentali: interesse per la politica, una buona dose di informazioni, impegnarsi a partecipare<sup>17</sup>. La qualità della democrazia si misura con riferimento all'esistenza di cittadini interessati, informati, partecipanti<sup>18</sup>. A questo punto va fatta una premessa che, come anticipato precedentemente, si applica non solo a ciò che sta accadendo in Europa. Infatti, «la crisi odierna delle democrazie è un fenomeno non solo europeo. Mentre guadagna terreno nel mondo il modello di Stato che si caratterizza per la presenza di istituzioni rappresentative della sovranità popolare e per il principio del bilanciamento dei poteri, una serie di elementi di crisi sembra ormai trasformare dall'interno le istituzioni degli Stati democratici. Ne sono conseguenza, ormai visibile ovunque, la scarsa coerenza tra le promesse elettorali e i successivi comportamenti di parlamenti e governi; la scarsa fiducia delle popolazioni nei loro rappresentanti eletti; la decrescente partecipazione al voto popolare» (*Padoa-Schioppa 2014: 182*). Il paradosso nel quale ci troviamo oggi è il seguente: vi è un fenomeno sempre più diffuso di sfiducia e contrarietà ad un mondo in cui gli interessi dei governati possono essere fatti valere soltanto aumentando di livello territoriale il

---

<sup>14</sup> Per *responsiveness* Morlino intende la capacità del governo di rispondere in maniera soddisfacente nell'esecuzione delle *policies* che corrispondono alle richieste dei cittadini.

<sup>15</sup> Sebbene col loro studio pilota, *The Civic Culture*, sull'efficienza della politica in un paese, Almond e Verba abbiano affermato che «in una cultura civica molti cittadini sono attivi in politica, ma una minoranza passiva serve a stabilizzare il sistema, i partecipanti non sono così coinvolti da rifiutarsi di accettare decisioni da cui dissentono; la cultura civica permette ai cittadini di esercitare la propria influenza pur lasciando la necessaria flessibilità al governo» (*Almagisti, Riccamboni, 2011: 110*).

<sup>16</sup> Aggiunta personale.

<sup>17</sup> *Mair (2016)*, aggiunge che nel momento in cui i cittadini lasciano l'arena elettorale della politica, inevitabilmente indeboliscono gli attori che continuano a muoversi in quell'arena, ovvero i partiti politici.

<sup>18</sup> *Pasquino (2014)*.

rapporto di rappresentanza e di fiducia che la società deve ritrovare nei governanti. «Il federalismo costituisce il canale attraverso il quale non pochi aspetti della odierna crisi delle democrazie possono trovare sbocchi positivi e strutturali; in un mondo ormai “globale” diviene urgente delineare le strategie a “piramide” delle diverse comunità in cui l’individuo si trova contemporaneamente a vivere ed operare» (*Ibidem*). Questo, dopotutto, altro non è che uno dei principi su cui si basa la stessa Unione Europea, ovvero il principio di sussidiarietà.

Superare l’incapacità di reagire da parte dell’Ue richiede numerosi sforzi che non possiamo permetterci di posticipare. Migliorare ciò che è stato costruito è una necessità che i cittadini europei devono cominciare a sentire loro. Non risolvere questi problemi non porterà soltanto ad un peggioramento della situazione, ma porta inevitabilmente, a lasciar scegliere a qualcun altro come meglio ritiene opportuno per i propri interessi. Da parte della società civile bisogna individuare come destinatari di richieste, di azione, di rappresentanza i partiti politici, senza i quali, come affermato già nel 1960 da *Schattschneider*<sup>19</sup>, è dimostrato che non si possa parlare di democrazia.

---

<sup>19</sup> *Schattschneider (1960)*



## CAPITOLO 1

### LA QUALITÀ DEMOCRATICA DEL SISTEMA PARTITICO EUROPEO

#### 1.1 La mancanza della *responsiveness*

L'analisi di questa dimensione 'di risultato' riguardante la qualità della democrazia rappresenta uno dei due passaggi fondamentali<sup>20</sup> per permetterci di elaborare la valutazione di un sistema democratico. Come si intende dal nome stesso, si tratta di ragionare sul risultato dei governanti e sul tasso di rispondenza che gli stessi sono stati in grado di dare ai governati. Generalmente, la *responsiveness* non è altro che il grado di soddisfazione che un Governo è stato in grado di ottenere dai cittadini, e se le *policies* che ha attuato siano corrisposte alle domande della società. Questa dimensione della qualità della democrazia si ricollega al momento chiave di qualsivoglia sistema democratico: ovvero le elezioni. Allo scadere del mandato elettorale, i corpi legislativi ed esecutivi rimettono il loro operato alla valutazione degli elettori, presentando i risultati che sono riusciti ad ottenere. La *responsiveness* è strettamente legata ad una delle dimensioni procedurali, così come delineato da Morlino (2003), ovvero all'*accountability*<sup>21</sup> in quanto a) la capacità di chi governa sia di rendere conto del proprio operato, sia di aver risposto alle richieste degli elettori è sinonimo di democrazia di qualità. La società non solo si sentirà soddisfatta ma soprattutto sarà sia mittente<sup>22</sup> che destinataria delle politiche che i propri rappresentanti si sono occupati di mettere in campo. Inoltre, b) il rapporto tra *accountability* e *responsiveness* 'nasce' durante il periodo elettorale, ma assume importanza col tempo; si fortifica (oppure si indebolisce) durante l'attività parlamentare o di governo. Sebbene senza un'elezione entrambe non verrebbero ad esistere, è proprio durante l'assenza di appuntamenti elettorali che si rende necessaria la massima attenzione. La tendenza comune, infatti, sembra essere quella di una graduale diminuzione sia nel legame tra le stesse, sia nel rapporto che

---

<sup>20</sup> L'altro, quello sull'*accountability*, sarà oggetto del prossimo capitolo.

<sup>21</sup> Soprattutto quella elettorale e sociale.

<sup>22</sup> Si aggiunge che per Schmitter (1993) una moderna democrazia politica è un sistema di governo nel quale i governanti sono da parte dei cittadini, per le loro azioni nella sfera pubblica.

governati e governanti hanno creato al momento del loro insediamento. Un ulteriore aspetto chiave della *responsiveness* mette in luce la necessità di un certo grado di conoscenza rispetto al giudizio dei governanti. Il problema principale di questo aspetto della qualità democratica è molto serio: non si tratta solamente di individuare il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto ai risultati ottenuti dai propri rappresentanti, ma soprattutto della capacità dei cittadini di effettuare questa valutazione. Ovvero, sulla *percezione dei risultati*, piuttosto che dei risultati stessi.

Valutare la *responsiveness* nell'Unione europea richiede un'analisi più complessa che termina, al giorno d'oggi, con un risultato spiacevole. Prima di tutto bisogna sottolineare che in quest'analisi prenderemo in considerazione quello che potremmo definire il potere esecutivo, la Commissione europea, e il potere legislativo "bicamerale", Consiglio e Parlamento europeo<sup>23</sup>, così da trattare l'impianto istituzionale dell'Ue come quello che troviamo nella maggioranza degli Stati occidentali. Attraverso una prima osservazione, possiamo tranquillamente affermare non solo che la *responsiveness* è quasi del tutto assente ma, quando presente, risulta essere mal interpretata. È assente per natura, in quanto, basandoci su quanto determinato dalla sua definizione<sup>24</sup>, le istituzioni dell'Ue in esame non possono rispondere dei risultati a causa *a)* della mancanza di un rapporto di rappresentanza diretto con i cittadini europei, *b)* di un sistema secondo in cui l'iniziativa legislativa appartiene, di fatto, a quell'istituzione europea che ha anche poteri esecutivi, *c)* della mancata *responsiveness* a livello nazionale<sup>25</sup>. L'Unione europea viene spesso additata come causa di ogni politica scomoda dai partiti al governo negli Stati membri, o ancora, come fonte di sfiducia nella politica in quanto espressione di un sistema "burocratico" non democratico. In pratica, l'Ue subisce passivamente la mancanza di *responsiveness*. Siamo in presenza, insomma, dei tre peggiori elementi determinanti un sistema democratico non di qualità. Si potrebbe partire proprio da quest'ultimo punto, in pieno contrasto con ciò che

---

<sup>23</sup> Ricordando che la Commissione è presente all'inizio di ogni tipo di procedura.

<sup>24</sup> Nei contenuti, come già detto in precedenza, la *responsiveness* altro non è che la capacità di risposta dei governanti alle domande dei cittadini.

<sup>25</sup> In *Dahl (1999)* viene citato *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, uno studio di quattro democrazie dell'Europa meridionale, Morlino trova un paradosso per il quale, sebbene la maggioranza delle persone sia convinta che la democrazia sia preferibile ad ogni altro regime vi è una presenza costante di un basso livello di soddisfazione circa il modo in cui la democrazia funziona.

rappresenta un elemento fondamentale della *responsiveness*, ovvero «il supporto per le istituzioni democratiche, la convinzione che queste istituzioni siano le uniche garanti di libertà e uguaglianza, e che queste impressioni raggiungano ogni grado sociale» (Morlino 2004:16 ) per ragionare sul fatto che qualcosa a livello europeo sembra non funzionare. Siamo in presenza, da un lato, di un problema di deficit rappresentativo più che democratico a causa del mancato legame diretto tra l'elettorato europeo e la Commissione europea e, dall'altro, vi è una forte disaffezione risultante sia dalla distanza della cittadinanza dai partiti politici, sia dal malcontento generato dalla noncuranza degli interessi dei cittadini all'interno dei parlamenti <sup>26</sup>. Per questo, Pharr e Putnam utilizzano il termine '*disaffected democracy*'<sup>27</sup>, per segnalare il declino della capacità degli attori politici di lavorare secondo gli interessi e le richieste dei cittadini. Quando si intende 'assenza di *responsiveness*', si vuole sottolineare come, sebbene ci si sia dotati di un livello decisionale sovranazionale, manca ancora oggi una rappresentanza che metta in relazione l'elettorato con le istituzioni al loro interno. La gravità dell'assenza di questa dimensione della qualità della democrazia è ancora più sentita in quanto non è pensabile avere delle elezioni europee che vedano partecipi dei partiti nazionali dei rispettivi Stati - membri che, solo dopo il via libera del Consiglio europeo, sulla base dei risultati elettorali, potranno nominare il Presidente della Commissione europea. Mancano, come minimo, tre passaggi fondamentali perché possa esservi, dalla parte di chi ha vinto le elezioni la capacità e i necessari rapporti diretti per poter rispondere alle istanze degli elettori e, dall'altro lato, la possibilità di valutare i risultati ottenuti a fine mandato in maniera chiara, oggettiva e neutrale: i) Prima di tutto una vera competizione partitica a livello europeo, ad oggi infatti i partiti possono anche competere tra di loro, ma non hanno nulla "in palio" da ottenere in quanto, sebbene la procedura preveda che i risultati delle elezioni del Parlamento europeo siano rispettati<sup>28</sup>, è compito del Consiglio europeo, cioè dei capi di Stato e di

---

<sup>26</sup> Kaase e Newton (1995) parlano proprio di "crisi della democrazia" in questo senso, intendendo una tendenza comune all'emergere di atteggiamenti anti-partitici.

<sup>27</sup> Letteralmente 'democrazia delusa'.

<sup>28</sup> Si tratta della procedura regolata dall'art. 17 del Trattato sull'Unione Europea il quale prevede che « Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un

governo degli Stati - membri decidere se il candidato alla Commissione europea sia di loro gradimento. Siamo di fatto in assenza di alcun tipo di volere del corpo elettorale, si tratterebbe di un *terzo livello* di rappresentanza perché il cittadino vota il partito nazionale, affiliato al partito politico europeo; a questo punto, visti i risultati elettorali il Parlamento (che ha al proprio interno i gruppi parlamentari, organo non sotto il controllo dei partiti politici europei) propone il nome che deve essere approvato dal Consiglio europeo. *ii)* Sebbene la procedura dello *Spitzenkandidaten* vada vista positivamente dato che, quanto meno, i cittadini possono riconoscere il candidato, manca comunque alla base un passaggio democratico. Al momento, prima dei congressi che eleggono il loro candidato alla Commissione i leader dei partiti politici facenti parte della confederazione partitica europea si riuniscono informalmente. È naturale che, chi di loro è al capo del governo o di uno Stato - membro ha un peso politico maggiore nella scelta in quanto sarà necessario il suo consenso non solo in sede di congresso, ma anche in sede di voto del Consiglio europeo. Gli interessi dei cittadini europei non possono semplicemente essere fatti, in quanto buona parte della scelta per il Presidente del “Governo dell’Europa”, è in capo agli Stati nazionali. *iii)* Non solo i cittadini europei dunque si trovano non rappresentati in un sistema che sembra curare in *primis* gli interessi politici degli Stati – membri e, solo se vi è un accordo (la maggior parte delle volte unanime) il risultato delle elezioni europee ma, inoltre, sono lasciati soli nell’interpretazione, nell’analisi e soprattutto nella condivisione dei risultati provenienti dalle istituzioni europee. Questo accade principalmente per due motivi: il primo, rappresenta un limite che ritroviamo in ogni sistema democratico relativo alla *responsiveness* ed è collegato al fatto che i leader politici non sempre mostrano molto interesse nel cercare di rispondere alle richieste o tanto meno alla percezione della realtà dei cittadini. Chi viene eletto, dopotutto, ha come primo compito quello di massimizzare la propria influenza sul suo bacino elettorale e, semmai, spostare l’attenzione su punti a suo favore. Distogliere l’interesse dalla presenza di alcuni problemi complessi che non possono essere risolti a breve, o ancora meglio, dare la colpa di questi problemi ad altri soggetti politici è la mossa più ovvia e comune, non bisogna mai dimenticare che

---

candidato alla carica di presidente della Commissione ». L’articolo completo si può trovare qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

dopotutto i politici traggono vantaggio dalla complessità dei problemi. Il secondo motivo per cui i cittadini europei non sono in grado di giudicare i loro rappresentanti è dovuto al fatto che non esiste un livello d'informazione armonizzato all'interno dell'Ue, che non siano le fonti dirette, ovvero informarsi attraverso le istituzioni. Benché l'Unione europea e le sue istituzioni siano completamente trasparenti in termini di accessibilità ai dati e documenti, manca un sistema di *media* unificato che abbia come compito garantire una narrazione dei fatti completa, magari garantita da un *broadcast* a reti unificate, che si occupi soltanto di politica europea<sup>29</sup>.

La necessità di avere come principio di un buon sistema democratico quello di garantire all'elettorato di poter essere il punto d'inizio e di fine di un mandato elettorale non è in contrasto con ciò che l'Ue rappresenta oggi, anzi «di fronte al crescere della complessità della società mondiale, crescita che la politica non controlla e che sistematicamente limita in sempre più ampia misura lo spazio d'azione degli Stati nazionali, si profila l'esigenza di ampliare le capacità di azione politica oltre i detti confini nazionali, attingendo al senso normativo della democrazia stessa» (*Habermas 2012: 47*). Garantire una buona democrazia sovranazionale è possibile se si individuano come destinatari dei bisogni di cui la politica si occupa i cittadini di una comunità, piuttosto che gli Stati. Perché l'Unione europea funzioni, e funzioni meglio, abbiamo bisogno che il sistema politico europeo si proponga di essere rappresentativo dei cittadini europei, riprendendo Dahl infatti, notiamo che è proprio questa la sfida perché «se un sistema è più democratico nella misura in cui permette ai cittadini di autogovernarsi in materie per loro importanti, allora in molte circostanze un sistema più ampio sarebbe più democratico di uno più piccolo, dal momento che la sua capacità di far fronte a certe materie sarebbe maggiore<sup>30</sup>. I processi della globalizzazione, i suoi effetti, richiedono delle risposte che necessitano di essere interiorizzate dapprima dalla società civile in quanto destinataria di questi cambiamenti. Il mondo della politica internazionale oggi riconosce attori governativi e non, istituzioni internazionali, ma non un luogo dove gli interessi della società comune possano essere garantiti in maniera diretta attraverso un

---

<sup>29</sup> Morlino fa notare come «Le stesse condizioni contestuali che favoriscono la responsiveness sono le stesse che supportano l'accountability. Queste includono una società civile indipendente, informata e occupata nella vita politica» (*Morlino 2004: 17*).

<sup>30</sup> *Dahl (1983)*.

vincolo di responsabilità. Va dunque affrontato questo argomento prima di procedere all'analisi dell'altra componente fondamentale perché cui si possa dire che un sistema democratico sia di 'qualità' <sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Si tratta dell'accountability.

## 1.2 La società globale alle prese col nazionalismo

Come si ha avuto modo di vedere precedentemente, ogni tipo di analisi sulla democrazia deve avere come punto centrale la società civile. Per società civile si può intendere l'insieme dei corpi intermedi<sup>32</sup>, una comunità attiva che esprime ciò che viene definita la *cittadinanza attiva*<sup>33</sup>, oppure, in maniera più collegiale, entrambe. Nel momento in cui i decisori politici<sup>34</sup> commettono l'errore di valutare come secondario il rapporto con la società civile o, ancora più grave, la società civile stessa diminuisce o interrompe i rapporti con i suoi rappresentanti si entra in un circolo vizioso dannoso. Se i cittadini hanno il sentore che le politiche non tutelino più i loro interessi, oltre a smettere di interessarsene, si attiverà un sentimento di sfiducia e distacco verso tutti coloro che si occupano di politica, dunque non solo i partiti o i *decision – makers*, ma i corpi intermedi in generale. La mancanza di socializzazione in una comunità genera isolamento, il quale, a sua volta, genera chiusura verso qualunque stimolo di fiducia. Quando una società letteralmente si 'ritrae' in se stessa, tutto ciò che rappresenta la diversità viene facilmente individuato come antagonista, dunque da combattere. L'omogeneizzazione di una società dopotutto nasce proprio dalla ricerca di un nemico comune, sentimento in grado di creare un senso di unità. Allo stesso modo, la politica viene individuata come nemica della società<sup>35</sup>, non curante degli interessi di tutti, ma solo di un'élite che usa il potere per aumentare la propria posizione di forza. Tuttavia, il

---

<sup>32</sup> Per corpi intermedi si intendono i movimenti sociali, associazioni formate da cittadini che hanno come obiettivo una o più tematiche (rientrano in questa categoria le associazioni di quartiere, così come le associazioni di difesa dei diritti umani sparse in tutto il mondo); i gruppi d'interesse, i quali hanno come priorità quella di influenzare il potere politico per raggiungere il loro scopo (possono naturalmente rientrare in questa categoria le lobby, così come i sindacati); i partiti politici, la loro funzione è quella di organizzare i cittadini promuovendo una cultura politica che permetta di attivare gli elettori nel momento del voto, o in altre dimostrazioni di lealtà al partito.

<sup>33</sup> Con questo termine si intendono tutte le attività che i cittadini possono esercitare all'interno di una comunità politica. La cittadinanza attiva è sintomo di buona qualità della democrazia in quanto i cittadini non sono solo attori 'passivi' della politica, ma ne sono partecipi in prima linea.

<sup>34</sup> Qualunque esso sia il loro livello di amministrazione.

<sup>35</sup> «La democrazia partitica, che normalmente offre un punto di contatto e uno spazio di interazione per cittadini e leader politici, è stata indebolita con il risultato che le elezioni e i processi elettorali sono diventati niente più che elementi 'dignitosi' della moderna costituzione democratica. Le elezioni, di conseguenza, hanno un effetto pratico sempre minore, poiché il funzionamento o per così dire la parte 'efficiente' della costituzione, è continuamente spostata altrove» (*Katz e Mair 1995: 22*)

distacco identitario tra rappresentanti e rappresentati può portare solo ad una cosa: una lotta di classe.

Questo è, senza drammatici allarmismi o scenari apocalittici, ciò che al momento sta avvenendo in Europa. I cittadini non si sentono più protagonisti delle scelte per il loro presente e per il loro futuro, ma si sentono sempre di più dominati da un centro politico a loro lontano, inavvicinabile e dunque antidemocratico. Come viene fatto notare da *Mair (2016)*, i partiti politici sono oramai disconnessi dalla società al punto di perseguire una forma di competizione definibile insignificante, tanto che non sembrano più capaci di portare avanti il progetto democratico nella sua forma attuale. Non riuscendo a svolgere il loro ruolo la democrazia tende ad adattarsi a questi fallimenti, col risultato che i partiti diventano sempre più deboli, mentre la democrazia si ridimensiona<sup>36</sup>. È fondamentale notare che si tratta di un problema di mancanza di interesse, in quanto il senso di ostilità che alcuni cittadini nutrono nei confronti della classe politica appare come meno importante rispetto all'indifferenza con cui un numero ancora maggiore di cittadini guarda al mondo della politica<sup>37</sup>. «Molti cittadini hanno oramai persino rinunciato a formulare ed esprimere le loro domande. Assenza di domande e assenza di decisioni contribuiscono alla temibile accoppiata che caratterizza una democrazia che non funziona, dunque, di infima qualità» (*Pasquino 2014: 456*). La data che segna l'avvio irreversibile di questo processo nella società civile europea sembrerebbe essere proprio il terremoto sociale lasciato dalla crisi economica prima e dalla crisi del debito sovrano poi. L'indebolimento dell'establishment tout court è stato l'esito più evidente. All'interno dell'Ue le conseguenze sull'economia reale sono state molteplici, decisamente più negative per i Paesi già in situazioni economiche non agevoli, ma nel complesso la struttura dell'Unione economica e monetaria ha 'retto

---

<sup>36</sup> *Mair (2016)*, fa notare che le distanze tra partito ed elettori sono diventate più ampie, mentre le differenze fra partiti sono diminuite. Questi due processi hanno contribuito a rafforzare l'indifferenza popolare verso i partiti, motivo principale della crescente sfiducia nei confronti dei partiti e delle istituzioni politiche in generale.

<sup>37</sup> Va specificato che «tuttavia, anche se l'indifferenza porta all'ostilità o alla mancanza di fiducia, rimane un fenomeno rilevante di per sé, e di conseguenza è importante riconoscere che la politica e i politici possono semplicemente essere considerati inutili da un numero consistente di cittadini» (*Mair 2016: 7*).



l'impatto'<sup>38</sup>. Ciò che ci spinge a parlare di *cesura* storica quando ci riferiamo alla crisi del 2008 sono i risvolti omogenei nel contesto politico – sociale dei Paesi dell'Europa occidentale<sup>39</sup>, assieme alle conseguenze degli altri fenomeni della globalizzazione che hanno impattato nella società europea. Mentre l'intensità della polarizzazione ideologica dell'asse *destra* – *sinistra* si è drasticamente ridotta «i conflitti che hanno diviso i partiti politici nelle democrazie di lungo corso dell'Europa occidentale si sono notevolmente attenuati negli ultimi trent'anni. Gli ex partiti antisistema hanno moderato le proprie richieste, avvicinandosi alle posizioni dei partiti tradizionali, o hanno registrato significative perdite nel supporto elettorale» (*Mair 2016: 51*). Questo fenomeno, in realtà, altro non è che la conseguenza dell'effetto che la globalizzazione della rappresentanza degli interessi ha prodotto soprattutto sulla politica nazionale. Il livello decisionale di molte *issues*, precedentemente di competenza esclusiva degli Stati, ha superato i confini nazionali per approdare in sede sovranazionale o globale. Le aree politiche territoriali si sono svuotate di una parte del processo decisionale, e inoltre è stato minato il rapporto di *accountability e responsiveness* che regge la struttura della democrazia rappresentativa. Gli attori politici nazionali, in sede sovranazionale, non si sono preoccupati di mantenere i legami di rappresentanza con la società civile. Conseguentemente, le risposte dei partiti politici nazionali sono facilmente individuabili e i cosiddetti partiti dell'establishment, quelli con una struttura più capillare e un'organizzazione storica nell'arena politica nazionale, perdono consensi a dismisura. Nella migliore delle ipotesi gli elettori disertano le urne e stracciano le tessere associative, nella peggiore si rivolgono a partiti che si pongono all'estremità dell'arena politica. Queste reazioni così radicali da parte del corpo elettorale sono dovute soprattutto alla mancanza di capacità dei sistemi politici nazionali di intercettare la

---

<sup>38</sup> Comparando gli effetti sugli istituti di credito, i tassi di crescita/decrecita del Pil e la perdita dei posti di lavoro negli USA rispetto ai Paesi europei, si può affermare che i mercati finanziari hanno sofferto di più facendo da 'scudo' all'economia reale.

<sup>39</sup> In un sistema politico democratico i cittadini dovrebbero essere eguali circa la capacità di influenzare governi, *policies* e decisioni. Tuttavia, il sistema economico mondiale ha generato disuguaglianze consistenti sia nella redistribuzione delle risorse sia nell'accesso alle risorse 'politiche' da parte dei cittadini. Di fatto «le organizzazioni internazionali sono diventate sede di decisioni importanti, ma non sono ora e probabilmente nemmeno in futuro governate democraticamente; le politiche pubbliche continuano ad incrementare il loro grado di complessità, ostacolo sempre più grande per una conoscenza e comprensione del pubblico» (*Dahl 1999: 16*).

domanda politica proveniente dalla società e, di conseguenza, di saper interpretare un'offerta politica adeguata. Il ruolo di questi partiti in sede europea e internazionale è quello di far sentire i cittadini rappresentati e protetti dalle e nella società globale, sebbene siano consapevoli dell'impossibilità di dare attuazione a ciò a causa di un sistema istituzionale ad oggi non ancora adeguato a tali obiettivi.

Invece, i partiti detti dell'*anti* – *establishment*, come si può immaginare, fanno l'esatto opposto: occupano prepotentemente quel margine di elettorato scontento, disilluso e spesso marginalizzato dalla competizione elettorale, proponendo loro una serie di risposte immediate a temi che risultano complessi e utilizzando la retorica della difesa del cittadino. Se negli ultimi quindici anni si è ritenuto, erroneamente, che la porzione di elettori che questi attori politici sarebbero stati in grado di mobilitare si limitasse ai cosiddetti 'sconfitti della globalizzazione', ad oggi lo scenario che ci ritroviamo fa capire che quell'interpretazione va necessariamente e drasticamente rivista. I partiti estremisti, antisistema o populist<sup>40</sup> sono in grado di utilizzare una dialettica che verte sul sentimento della sicurezza individuale e quindi ottengono consensi elevati – paradossalmente - soprattutto da coloro che si rivolgevano a partiti moderati. Riescono, pertanto, ad arrivare direttamente agli elettori e ad attivare in loro quel sentimento nazionalistico di difesa che nel mondo attuale è esclusivo dello Stato - nazionale. Tutto ciò avviene perché la struttura istituzionale, nonché il precario sistema politico dell'Ue, non sono ancora in grado di raccogliere le richieste politiche della società civile. Non essendoci una vera e propria competizione tra partiti europei per un governo dell'Europa, accade che i gruppi politici al Parlamento europeo siano gli unici attori legittimati in grado di mantenere un rapporto di *accountability* diretto con l'elettorato<sup>41</sup>. L'affermazione, forse troppo forte, di *Shaw (2000)* sembra non essere poi così distante dalla realtà: Riflettendoci, si potrebbe definire l'Unione europea una non – democrazia perché a conti fatti è un non – sistema di governo. Il sistema partitico europeo, perciò, è un problema fintanto che non sarà in grado di rappresentare gli interessi dei cittadini europei svincolandosi dalle arene politiche nazionali. A causa di questo problema «i partiti sembrano essere sempre meno necessari nel processo di rappresentanza degli

---

<sup>40</sup> Soprattutto quelli che si pongono all'estremità destra dell'arena politica elettorale.

<sup>41</sup> Seppur su base nazionale.

interessi, nella loro aggregazione e nell'intermediazione. L'articolazione degli interessi e delle richieste popolari ormai, infatti, ha luogo sempre più spesso al di fuori dei confini partitici, con i partiti che prediligono il nuovo ruolo di ricettori dei segnali che giungono dai media e dalla società intesa in senso ampio» (*Mair 2016: 99*). Ma se, da un lato, una struttura istituzionale può essere modificata e adattata alle necessità di un sistema politico secondo azioni più o meno forzate della classe politica; perché un sistema politico assuma importanza e si esprima su domande e richieste di una società, vi è bisogno prima di tutto che quella società sia interprete del cambiamento che richiede ai partiti politici<sup>42</sup>.

La globalizzazione viene vista come fattore 'esterno', un qualcosa da cui proteggersi. Nel sentimento comune l'Unione europea sembra essere uno dei problemi della globalizzazione, piuttosto che un sistema di protezione<sup>43</sup>. La questione è complessa in quanto « si tratta di pensare un nuovo tipo di democrazia, come del resto è accaduto nel transito dalle città – stato agli Stati nazionali. Attribuire poteri ad organi sovranazionali può essere completato dal rafforzamento della dimensione locale, regionale e nazionale; possono inoltre essere introdotte forme di democrazie 'parallele' alle istituzioni stesse. Non si tratta d'altra parte di un programma che richiede soluzioni del tipo 'tutto e subito'. L'Europa, che, più di ogni altro continente, ha portato avanti questo tipo di integrazione, può svolgere ad esempio un ruolo di battistrada» (*Gallo 2006: 72*). Ciò che innanzitutto va ribadito è che lo Stato nazionale non è più in grado né di essere un attore politico internazionale adeguato, né di garantire una risposta al problema della democrazia nell'epoca della globalizzazione<sup>44</sup>. Rispetto alla prima affermazione, il sistema sul quale si sono basate le relazioni internazionali dal dopo *Westfalia* è in crisi in quanto la risposta dei singoli Stati non è più sufficiente a governare le sfide del futuro della società. Soprattutto, gli Stati nazionali, organizzati attraverso un'istituzione internazionale tutt'ora troppo debole<sup>45</sup> non sono in grado di rappresentare la società

---

<sup>42</sup> Di fatto, i partiti politici altro non fanno che rappresentare la società civile.

<sup>43</sup> È anche vero che, come dice Margarida Marques, i governi hanno la tendenza a nazionalizzare i successi, ed a europeizzare i fallimenti.

<sup>44</sup> *Gallo (2006)*.

<sup>45</sup> La necessità di una riforma delle Nazioni Unite è diventato un tema chiave. Definire democratico un organismo che non può prendere decisioni fintantoché cinque dei suoi membri, i più politicamente potenti, siano d'accordo è fuorviante.

mondiale, ovvero i cittadini del mondo<sup>46</sup>. « Gli uomini vanno tutti, ormai, nella stessa direzione, ma credono di andare ancora nella direzione della propria nazione. Il fatto è che non si sa nemmeno di non sapere che cosa sia una nazione. Accade così che si constata la forza di resistenza del nazionalismo, senza tuttavia sapere di che cosa si parla. Accade così che non ci si chiede se non si serve il nazionalismo limitando l'azione democratica e la mobilitazione del popolo nell'ambito delle nazioni senza mettere nelle mani del popolo anche la politica internazionale<sup>47</sup>. Per questo non si identifica nella nazione l'ostacolo che impedisce di battersi con i fatti e non sono con le parole, contro l'ineguale distruzione del potere nel mondo» (*Albertini 1993: 285*). Riguardo, invece, la democrazia in un mondo globalizzato, è naturale che «i rapidi cambiamenti strutturali distribuiscono i costi sociali in maniera diseguale, e che aumentino il gap tra i 'vincitori' e gli 'sconfitti', generalmente infliggendo un maggiore onere nel breve termine, e maggiori benefici solo nel lungo» (*Habermas 2001: 9*). Proprio a causa di questo aumentare di differenze economiche e sociali che, di fatto, limitano l'accesso a beni, servizi e benessere di una parte della società globale vi deve essere una struttura internazionale che possa permettere di reperire ed allocare efficientemente tali richieste. Questa 'struttura internazionale' deve eccedere lo Stato, ed avere come scopo principale quello di rappresentare la società, non divisa per nazionalità, ma per richieste che la politica dovrà soddisfare. Sempre secondo Gallo (2006) in Europa si sta formando un embrione di società civile protagonista di un movimento che va dai cittadini verso le istituzioni. Gli europei, quindi, devono cominciare a realizzare che esiste un interesse legittimo nel far sentire la propria voce nel contesto internazionale. Senza una sfera pubblica europea – un network che dia a tutti i cittadini degli Stati membri la stessa opportunità di prendere parte ad un processo politico inclusivo -, non si risolverà il deficit democratico ora presente nell'Unione europea. Infatti, «la legittimazione democratica richiede un rapporto reciproco tra il

---

<sup>46</sup> La vera domanda da porsi, seguendo Gallo (2006) è: quanto il mondo sta conoscendo una uniformazione di valori all'insegna della cultura, o in senso più ampio, della civiltà occidentale? E quanto invece si stanno esasperando le differenze?

<sup>47</sup> Nel 1882 *Renan (1887)*, mostrò che il fondamento della nazione non sta nella lingua, nella razza (o stirpe) o nelle tradizioni. Ciò nonostante si è continuato a pensare che qualcosa di essenziale dividerebbe i popoli del mondo. Tale principio equivale all'esigenza che ogni Stato sia uno Stato nazionale. Empiricamente parlando la nazione è uno Stato tale da far credere ai suoi membri che essi costituirebbero un gruppo di uomini naturalmente diversi da ogni altro uomo.

compito dei *decision – making* dei parlamenti e degli organi amministrativi, e un voluminoso processo di comunicazione» (Habermas 2001: 17). Questa sfera pubblica che comprenda tutti i cittadini europei deve essere, e sentirsi, parte di una cultura politica condivisa da tutti. Principi, regole comuni, valori base, un percorso storico condiviso ma soprattutto la pace<sup>48</sup>, sono questi i fattori che ci permettono di dire che una cultura politica europea non solo è auspicabile, ma è necessaria.

---

<sup>48</sup> Albertini (1999) ricorda che la causa fondamentale della guerra sta nel fatto che non vi è alcuna autorità in grado di risolvere problemi internazionali secondo il punto di vista della comunità mondiale intesa come un unico attore. In un mondo ‘anarchico’ gli Stati pensano prima di tutto in termini di ciò che accadrà loro in caso di guerra.

### 1.3 Per una cultura politica sovranazionale

Un'analisi privilegiata va dedicata alla cultura politica<sup>49</sup>, elemento centrale nello studio di un sistema di partito<sup>50</sup> di qualsivoglia grandezza. Inoltre, strettamente interconnesso con la cultura politica di una società, va effettuato un ragionamento sul significato di *capitale sociale*<sup>51</sup> legato alla qualità della democrazia. Tutti questi elementi, però, sono sempre stati approfonditi all'interno dei sistemi partitici e politici nazionali. Per poter provare a studiare questi fattori a livello europeo si devono tenere in conto principalmente due punti. Il primo è che al momento in Europa siamo in presenza di una rappresentanza degli interessi non più di potestà esclusiva degli Stati – nazione. Ciò comporta che « l'integrazione europea ed i vasti processi della globalizzazione sembrano aver indebolito la tradizionale nozione di *demos* e di *sovranità* (Kroger2016: 38). L'assenza del '*demos europeo*' implica che il sistema di rappresentanza non offre una visione chiara della divisione di competenze fra diversi livelli<sup>52</sup>; a tutto questo, poi, va aggiunto che non siamo in presenza di una connessione diretta tra i cittadini e il *government* europeo, dunque ci ritroviamo di fronte ad una scarsità di alternativa

---

<sup>49</sup> Il termine compare nella scienza politica all'inizio degli anni Trenta del '900, ma assume importanza dopo lo studio di Almond e Verba (1963) attraverso il quale si cercava di interpretare quale fosse, se ve ne fosse uno, il nesso tra cultura politica e struttura politica di un paese in quanto secondo loro « la possibilità di sviluppo di un sistema politico dipende dalla congruenza di tale relazione » (Almagisti 2011: 25). Almond e Verba arriveranno a definire la 'cultura politica' come « l'insieme degli orientamenti psicologici dei membri di una società nei confronti della politica » (Almond & Verba 1963: 12).

<sup>50</sup> Soprattutto per osservarne lo sviluppo e il progresso.

<sup>51</sup> Con capitale sociale si intende «la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo » (Putnam 1993). In una ricerca del 1993, che vede proprio l'Italia protagonista, Putnam cercò di dimostrare che una cultura politica 'partecipante' rafforzerebbe il sistema politico stesso. Dopo aver rilevato che la minor fiducia nel governo riduce le capacità del sistema politico di realizzare obiettivi, arrivò a definire la *civicness*, una particolare cultura politica composta da: a) partecipazione ed associazionismo; b) propensione alla lettura dei quotidiani; c) affluenza alle urne; d) reticenza ad utilizzare il voto di preferenza. Dunque, come già analizzato in Moschetti (2016), la presenza di capitale sociale è sinonimo di qualità democratica.

<sup>52</sup> Padoa – Schioppa (2014) si sofferma su una riflessione importante circa questo punto: se la sovranità risiede nel popolo e se l'attività legislativa è la manifestazione prima della sovranità, il potere di fare le leggi non può che spettare ad un organismo che sia eletto a suffragio universale. Al momento, invece, nel sistema istituzionale europeo è previsto che l'unico attore dell'Ue ad avere capacità piena di iniziativa legislativa, oltre ad essere riconosciuto come il *Government dell'Europa*, sia quello più lontano dai cittadini.

dell'offerta politica proveniente dai partiti. La sovranità va considerata una prerogativa dell'individuo in società, e del cittadino, che la esercita nelle forme contemplate dai diversi modelli della democrazia. Come suggerisce Padoa – Schioppa (2014), se dovessimo porci la domanda “è incompiuta la democrazia europea” dovremmo rispondere “sì”. La causa, però, non va individuata nella mancanza del *demos*, semmai nel fatto che nell'Unione europea tuttora manca l'altra componente sostanziale della democrazia, cioè il *cratos*, ovvero la capacità di decidere e di agire. L'altro punto da tenere in considerazione parlando di cultura politica e capitale sociale riguarda la molteplicità di attori che popolano l'arena politica europea. Il vuoto di domande e risposte ai e dai partiti politici, la perdita di valori, la mancanza del senso di comunità, la distanza della classe politica dai bisogni dei cittadini sono tutti elementi i quali hanno creato un vuoto che se, da un lato, sta allontanando gli elettori dai *decision – makers*, dall'altro, vede nei restanti corpi intermedi un'alternativa valida. Le organizzazioni della società civile e di movimenti sociali organizzati a livello europeo, se non globale, «sembrano aver approfittato del declino dell'attrazione dei partiti politici» (Kroger 2016: 11). Infatti, questi attori politici non solo vengono sempre più riconosciuti come membri fondamentali per la sopravvivenza delle democrazie, ma a livello europeo possono vantare di essere intenzionati a democratizzare maggiormente l'Unione europea<sup>53</sup>. Il sovrapporsi di interessi a livello transnazionale sarebbe un forte incentivo a superare i confini nazionali dei *networks* presenti nei singoli Stati fino a farli approdare nel sistema partitico europeo il quale, assieme alla comparsa di una società civile europea, alla costruzione di una 'sfera pubblica' europea e alla formazione di una cultura politica che possa essere comune a tutti i cittadini europei, potrebbe veramente definirsi tale e dare vita ad una competizione partitica sovranazionale che rappresenti i cittadini di una sola comunità attraverso dei partiti politici europei<sup>54</sup> che abbiano come obiettivo principale quello di vincere le elezioni per governare le istituzioni europee. A differenza di ciò che potrebbe risultare naturale, la nascita e lo sviluppo di una cultura politica, così come del capitale sociale, non è esclusivo di un sistema partitico

---

<sup>53</sup> La domanda che dovremmo porci, a questo punto, è «quanto i movimenti che la costituiscono sono portatori di una proposta di democrazia su scala globale? Quanto sono democratici al loro interno?» (Gallo 2006:47).

<sup>54</sup> Organizzati secondo uno schema federale, non dunque quello attuale di “con-federazione”.

nazionale<sup>55</sup>. Anzi, possiamo ritrovare proprio nella novità relativa alla ricerca di nuove forme di aggregazione e di rappresentanza legate alle unità regionali, una sorta di insufficienza rispetto a quella espressa tradizionalmente dagli Stati nazionali<sup>56</sup>. «La tendenza che emerge verso la metà degli anni Sessanta e si rafforza ed esprime con nettezza a partire dall'inizio dagli anni Settanta, è verso un ampliamento dell'area dell'elettorato mobile. Questo elettorato impedisce la saldatura fra società politica e società civile; anzi, apre spazi di competizione politica e di nuova organizzazione della politica. *La crisi della rappresentanza*<sup>57</sup> è già cominciata. La proliferazione dei movimenti collettivi e la loro caratteristica unificante – l'essere anti-istituzionali- i loro tentativi di assumere in proprio o politiche di riforma o di saltare dalla democrazia rappresentativa alla democrazia diretta o di richiedere non rappresentanza, ma autonomia, hanno costituito altrettante sfide a quello che sembrava un successo definitivo dei partiti nel plasmare la società civile. La sfida ha indebolito i partiti, senza rafforzare appieno la società civile» (*Pasquino 2014: 721*). Riflettendoci, come venne già sottolineato nel '78<sup>58</sup> le domande della società, da una parte tendono più ad una partecipazione diretta, al di fuori delle rappresentanze istituzionali; dall'altra, si pongono più in termini di azione di governo che di rappresentanza nei Parlamenti. Questi fenomeni sono del tutto coerenti in quanto la tendenza a una maggior partecipazione diretta è data dal fatto che un minor senso di appartenenza partitica e un minor livello di partecipazione elettorale, come abbiamo visto, sono associati a dinamiche di voto meno rigide<sup>59</sup>. L'elettorato di conseguenza si de – strutturalizza affidando ai media, e agli altri corpi intermedi, il ruolo di decisori dell'agenda politica. I partiti «nel tentativo di adeguarsi a questo cambiamento sociale sono stati costretti a imparare ad essere più attraenti per quei segmenti di elettorato che prima sembravano fuori portata. La tendenza verso il declino delle identità collettive<sup>60</sup> è stata ulteriormente accentuata dai comportamenti e dalle strategie dei partiti in competizione. Una diretta

---

<sup>55</sup> Questo, accade sicuramente quando siamo in presenza delle cosiddette subculture politiche territoriali, strettamente legate ad un territorio locale.

<sup>56</sup> Levi, Pistone, Coombers (1978).

<sup>57</sup> Il *corsivo* è un'aggiunta.

<sup>58</sup> Levi, Pistone, Coombers (1978)

<sup>59</sup> Mair (2016).

<sup>60</sup> E quindi del capitale sociale all'interno dei partiti politici.



conseguenza di ciò, è stata quella di minare le fondamenta della contrapposizione partitica sia nei processi decisionali che nel governo» (*Mair 2016: 63*). In pratica, non solo l'arena politica dell'Unione europea è povera di un capitale sociale comune ma, oltre all'inadeguatezza della competizione partitica sovranazionale, va rilevato che all'interno dei singoli Stati il capitale sociale riprodotto e protetto dai partiti politici nazionali è stato via via eroso da una sfida elettorale che, in risposta all'indietreggiamento dei cittadini verso le proprie sfere di interesse privato, si è sempre più basata su leader o al massimo élite politiche. Questo, tra le altre conseguenze, va ricercato nella rapida e relativa stabilizzazione o 'congelamento' delle identità politiche collettive<sup>61</sup>. Infine, va introdotto il tema del sentimento di appartenenza ad una comunità<sup>62</sup>. Il problema principale nella ricerca di un capitale sociale comune ed identitario nei cittadini europei è rappresentato dai diversi concetti, spesso in contrasto, di cittadinanza nazionale ed europea. Da un lato, «il principio di nazionalità agisce quasi con la forza di un istinto naturale. Infatti, ognuno si sente direttamente membro della propria nazione, e per questo non sono necessarie particolari conoscenze o riflessioni, perché la sola comunità di lingua è sufficiente a produrre questo effetto. La proclamazione del principio di nazionalità costituisce in un certo senso una rinuncia alla ragione» (*Albertini 1993: 123*). In questo caso, la cittadinanza e il senso di unità presente in una comunità statale è unico, esclusivo. Dall'altra parte, abbiamo a che fare con concetto di cittadinanza europea mal interpretato, o meglio, basato troppo su un'impostazione giuridica e troppo poco su una sociale, politica<sup>63</sup>. Tra le tante tappe che i partiti politici europei devono percorrere per permettere di far maturare il sistema partitico dell'Ue rimane impellente quella di un maggior rapporto tra società civile europea, con la quale sviluppare un percorso di richieste e ascolto, e con la quale intraprendere una ricerca di valori ed azioni comuni che possano, oltre che beneficiare di un sistema politico chiaro, essere attivate lungo le linee di frattura politiche e sociali.

---

<sup>61</sup> Lipset e Rokkan (1967).

<sup>62</sup> Che verrà successivamente analizzato.

<sup>63</sup> « Non pochi degli ostacoli che si frappongono al completamento in senso democratico delle istituzioni europee provengono da ideologie superate, da miti di indipendenza e di sovranità che sopravvivono all'evoluzione della storia, che privilegiano ciò che esiste rispetto a ciò che ancora non esiste. La vera cultura va controcorrente, disseppellisce ed esalta i valori ignorati dal potere ma latenti nella società civile perché latenti in ogni singolo uomo » (*Padoa – Schioppa 2014:64*).

Insomma, va intrapresa una delineazione, uno sviluppo e una riproduzione di capitale sociale nei partiti politici europei.

## CAPITOLO 2

### L' ACCOUNTABILITY COME RISPOSTA ALLA CRISI DELLA COMPETIZIONE ELETTORALE EUROPEA

Nel momento in cui vogliamo adattare il modello di *qualità democratica* di Morlino<sup>1</sup> al contesto europeo, affrontiamo tre tipi di problemi: *a)* siamo in presenza di un sistema politico *semi – federale*, ovvero strutturato su più livelli, ma incentrato su logiche intergovernative; *b)* *de facto*, una parte del potere legislativo, come già affermato, è fuori dalla portata dei cittadini, cioè svincolato dal rapporto di *accountability elettorale o democratica*<sup>2</sup>; *c)* il sistema politico europeo è composto per lo più da attori come organizzazioni non - governative (ONG), portatori d'interesse, fondazioni private o bancarie, multinazionali, *lobbies*, i quali non devono rendere conto del loro operato ai cittadini, ma ai loro *stakeholders*. La struttura dell'Unione europea ad oggi si basa sul modello della *multi - level governance* in quanto si tratta di una cooperazione tra attori pubblici di diversi livelli territoriali e di cooperazione con attori privati attraverso diverse forme di *partnership*<sup>3</sup>. Ciò che risulta particolarmente difficile in un sistema di *multi – level governance* come quello europeo è l'attribuzione (corretta) di responsabilità politica<sup>4</sup>. Il sistema decisionale dell'Ue è in difetto circa la duplicazione

---

<sup>1</sup> La seconda dimensione della qualità democratica è l'obbligo dei politici eletti di rispondere delle loro decisioni quando richiesto dai cittadini o da altri organismi costituzionali (Morlino 2004: 12). L'*accountability* può essere orizzontale, quando i governanti sono responsabili di fronte ad istituzioni o attori collettivi che possiedono le necessarie *expertise* e potere di controllare il comportamento dei governanti. L'*accountability* verticale si manifesta quando la competizione e la distribuzione del potere deve come minimo garantire un'elezione genuina e riprodurre alternanza al governo.

<sup>2</sup> Questo tipo di *accountability* si basa sul principio per il quale i governanti devono rendere conto del loro operato agli elettori. «Una moderna democrazia politica è un sistema di governo nel quale i governanti sono considerati per le loro azioni nella sfera pubblica da parte dei cittadini, che agiscono indirettamente attraverso la competizione e la cooperazione dei loro rappresentanti eletti» (Schmitter e Karl 1993: 40). Papadopoulos invece descrive l'*accountability democratica* come «l'*accountability* dei decision – makers verso gli elettori: se questi sono soddisfatti dalla performance esecutiva rinnoveranno il mandato» (Papadopoulos 2008: 4).

<sup>3</sup> Papadopoulos (2008).

<sup>4</sup> Il percorso che l'*accountability* richiede è abbastanza elementare: « A si può dire accountable a B se è obbligata ad informare B circa le sue decisioni ed azioni e sia disponibile ad affrontare le conseguenze

dell'*accountability* su più livelli di *governance* al punto che Putnam arriva ad affermare che siamo in presenza di una 'democrazia insoddisfatta' in quanto la *responsiveness* che ne risulta produce disaffezione e atteggiamenti tendenti all' *anti – establishment*<sup>5</sup>. La rappresentanza indiretta di alcuni organi istituzionali, come il Consiglio, compromette il rapporto di responsabilità verso la collettività<sup>6</sup> ; anzi, nel caso dell'Ue vi è un aggravante: la retorica della rappresentanza degli interessi degli Stati, unico vero legame di *accountability* in quanto i governi vengono incaricati sulla base dei risultati elettorali, rischia di impregnare anche gli organismi sovranazionali, basti pensare al processo prettamente nazionale delle elezioni europee, o ancora al fenomeno che si crea all'interno dei gruppi parlamentari europei, dove la disciplina partitica (spesso di *imprinting* nazionale) risulta quasi più importante dell'*accountability*. La domanda che potremmo porci a questo punto è quale strategia adottare: cosa sia preferibile tra l'efficienza delle *policies*, o l'*accountability* democratica<sup>7</sup>. «Con la proliferazione di network di tipo multi – livello, i voti cominciano a 'contare' meno, mentre le risorse a decidere 'di più', e il meccanismo *dell'accountability* legato alla *multi - level governance* rappresenta appieno questo problema. Siamo in presenza di un paradosso: la *governance* multilivello è caratterizzata da più *accountability*, ma meno democrazia<sup>8</sup> » (*Papadopoulos 2008: 7*). Il fenomeno dei '*pluralistic networks*' d'altro canto è molto più sentito a livello europeo in quanto siamo in presenza, da un lato, di esperti di *policies* e alti funzionari, mentre, dall'altro, di Ong e attori privati che scardinano dal centro dell'arena politica la classe politica eletta dai cittadini. Va aggiunto che, anche nel caso di assenza di attori non pubblici, la cooperazione richiesta tra vari livelli territoriali di competenza viene ottenuta attraverso logiche intergovernative. Le delegazioni, nazionali, regionali o locali che siano, sono popolate da funzionari o

---

che da B potrebbero derivare nel caso in cui non sia soddisfatta delle performance di A » (*Papadopoulos 2008: 3*).

<sup>5</sup> Moschetti (2016).

<sup>6</sup> Sebbene i 'burocrati' abbiano un certo grado di *accountability* verso i loro superiori politicamente responsabili e soggetti di fatto alla 'sanzione' elettorale, siamo in presenza di un rapporto di responsabilità dinanzi ai cittadini fittizia, se non del tutto assente.

<sup>7</sup> Christopher Lord, sottolinea che vantaggi e svantaggi dell'*accountability* restano una controversia di tipo normativo. Inoltre, sono possibili effetti negativi in termini di *policy performance*.

<sup>8</sup> Se osserviamo, per esempio, l'incremento dell'uso dei referendum, specialmente su temi come l'integrazione europea, si noterà la capacità sempre più diffusa dei cittadini di 'cambiare' i loro leader di riferimento in base alla logica della presidenzializzazione della battaglia politica.

amministratori. Questo rende difficile poter definire gli attori *accountable* nei processi intergovernativi di *policy - making*. I partecipanti nelle negoziazioni rientrano in un ‘*accountability dilemma*’<sup>9</sup>: essi hanno il compito sia di soddisfare i molteplici forum che rappresentano, correndo anche il rischio di prendersi la responsabilità di scelte fatte (e non fatte) da parte degli altri membri delle negoziazioni, sia quello principale di rispettare la volontà dei loro elettori<sup>10</sup>. Siamo in presenza di un ‘paradosso della responsabilità’<sup>11</sup>: il metodo intergovernativo incentiva i *networks* a deliberare in maniera informale e non trasparente in modo da facilitare il raggiungimento del compromesso. Sebbene la molteplicità di attori coinvolti, come accennato prima, renda complesso identificare il ‘responsabile’, il pluralismo degli attori presenti nel processo di *policy – making* europeo, da un lato, favorisce la rappresentanza degli interessi, ma dall’altro, inibisce l’*accountability*. Di fatto, un ragionamento simile vale anche per i parlamenti nazionali e la loro capacità di controllare gli esecutivi. Auel nel suo studio conclude infatti che i parlamenti nazionali sono addirittura meglio informati se riescono ad essere coinvolti nelle negoziazioni informali attraverso i loro governi, arrivando ad affermare che i governi sono più *accountable* verso i parlamenti su questioni europee se riescono a muoversi al di fuori dell’interesse pubblico<sup>12</sup>. Sulla stessa linea di pensiero si ritrova anche Majone il quale con il concetto di *peer – accountability* intende spiegare come gli attori che sono coinvolti in questi *networks* sono più motivati a difendere la loro indipendenza ed integrità professionale. I comportamenti di tipo politico potrebbero anche compromettere la loro reputazione o complicarne la cooperazione. Dunque il concetto che sta dietro la *peer - accountability*<sup>13</sup> è che tutti i partner i quali si ritrovano all’interno di un network sono *accountable* tra di essi dovendo basare la loro

---

<sup>9</sup> Papadopoulos (2008).

<sup>10</sup> Si tratta esattamente di un doppio livello di *accountability*: sia verticale che orizzontale. Naturalmente questo paradosso comporta il rischio di attribuire degli errori ad attori che sono più visibili ma che non hanno responsabilità su una certa attività. Questo va soprattutto a discapito di una narrazione verso i cittadini che riscontrano nell’Ue e nelle sue procedure confusione e irresponsabilità degli organismi.

<sup>11</sup> Bovens (1998).

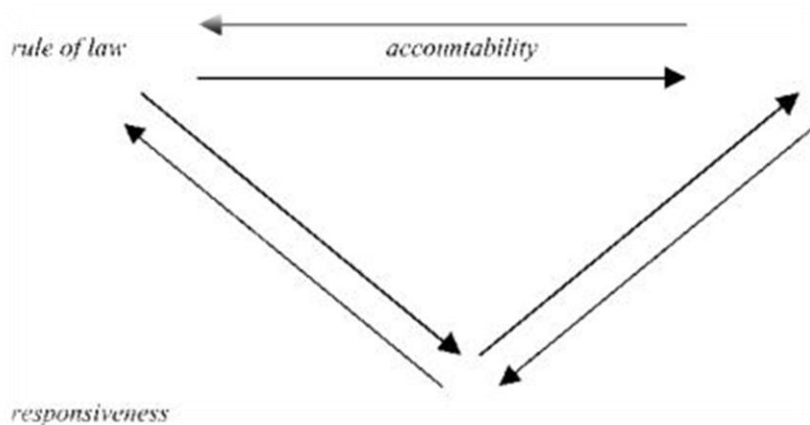
<sup>12</sup> Auel (2007)

<sup>13</sup> Majone (1997).

valutazione delle performance sul monitoraggio reciproco delle azioni e delle intenzioni<sup>14</sup>.

Ciò che emerge sul meccanismo dell'*accountability* in un sistema multilivello dimostra dunque che siamo in presenza di un controllo completamente differente da quello di tipo *bottom – up* tra elettori ed eletti. Anche se viene garantito che le preferenze dei cittadini (input) siano rispecchiate nel processo di *policy – making* (output) e, sebbene soprattutto nel sistema europeo, vi sia piena trasparenza e apertura circa la possibilità di accesso alla partecipazione, ci si trova in ogni caso di fronte ad una pluralità di attori, i quali rappresentano un'altrettanta molteplicità di richieste, le quali al momento non sembrano essere in grado di colmare l'indebolimento, o in certi casi l'assenza, dell'*accountability elettorale o democratica*.

*Figura 1.1* La qualità democratica: connessioni tra le dimensioni procedurali e di risultato



Fonte: Morlino 2004.

Un sistema democratico, cioè che si basi sulla rappresentanza della società civile, deve garantire ciò che potremmo definire degli standard minimi perché si possa dire che quella democrazia sia effettivamente tale. Morlino riassume in un grafico tanto comprensibile quanto fondamentale i tre pilastri della qualità democratica che ogni

<sup>14</sup> Perché la *peer – accountability* funzioni effettivamente, vi è la necessità che le azioni per raggiungere gli obiettivi comuni di un network siano quanto meno socialmente legittimate. In modo da considerare le preferenze di tutte le parti, i *networks* dovrebbero essere i più ampi possibili.

sistema politico dovrebbe rispettare, al di là della specificità individuale di ognuno di essi. Premessa l'esistenza di uno stato di diritto<sup>15</sup>, vi deve essere un duplice rapporto tra dimensioni procedurali e di risultato<sup>16</sup> per poter affermare di trovarsi in un sistema di qualità. Precedentemente, sono state introdotte le molte difficoltà che nell'Ue ad oggi vi sono per quanto riguarda il rispetto e la presenza di *responsiveness* e *accountability*. Va, inoltre, ribadito che un sistema partitico non si modifica senza l'interesse della società civile in quanto i corpi intermedi tutti, così come i singoli cittadini, fanno parte dei sistemi di partito, anzi ne sono la base. Il punto di partenza, quindi, per avere una democrazia di qualità è avere una società che se ne occupi, che abbia cura del suo sistema democratico, che lo concepisca come suo onore e come suo pieno diritto. È proprio su questo che l'Ue, così come tutti gli attori (a partire dagli Stati membri) al suo interno, devono focalizzarsi: *i*) lavorare sulla modifica, o l'introduzione *ex – novo* di un rapporto diretto tra società civile e i suoi rappresentanti degli interessi<sup>17</sup> che permetta loro di esprimere richieste e di avere risposte a chi di competenza. Semplicemente, attuare il principio di sussidiarietà per il quale i cittadini europei devono aver modo di approcciarsi alla politica sia locale, sia nazionale, sia europea. *ii*) Attivare, quindi, il lavoro dei partiti politici europei di ancoraggio democratico<sup>18</sup> tra i loro elettori. Definire un insieme di principi e valori da far valere in sede sovranazionale che permettano al capitale sociale riprodotto al loro interno di riprodursi autonomamente. *iii*) Lo scenario al quale si dovrebbe arrivare è quello in cui vi sia una competizione elettorale tra i partiti politici europei. Questa garantirebbe prima di tutto l'esistenza vera di un'*accountability* democratica e di un rapporto di fiducia che, attraverso la *responsiveness* potrà aumentare o diminuire a seconda dei risultati. Inoltre, l'elaborazione di un'agenda, così come quella di una campagna elettorale da parte dei partiti europei, risolverebbe l'incertezza circa il posizionamento su ogni *issue* degli stessi lungo l'asse politico<sup>19</sup> e soprattutto sposterebbe l'importanza che, erroneamente, si dà alla rappresentanza nazionale degli eurodeputati verso invece quella della

---

<sup>15</sup> Premessa che, anche nell'Unione europea, non è poi così ovvia.

<sup>16</sup> Morlino (2003).

<sup>17</sup> Con questa dicitura comprendo sia coloro che hanno un mandato elettivo, sia coloro che si occupano di far valere gli interessi dei propri *stakeholders*.

<sup>18</sup> Almagisti (2011).

<sup>19</sup> Quello presente in ogni sistema politico, ovvero tra destra e sinistra.

rappresentanza politica. Per troppo tempo nell'Ue si sono visti solo processi *top – down*, anche sulla nascita e l'evoluzione del sistema partitico. Era naturale immaginare uno stallo proveniente dalla mancanza di sostegno della società civile europea, ancora di più in un contesto dove solo il Parlamento europeo è responsabile di fronte ai cittadini, sebbene sia l'unica camera bassa di qualunque sistema democratico ad oggi esistente<sup>20</sup> che non abbia poteri di iniziativa legislativa. Gli stessi partiti politici europei non sono nati nella società europea, ma sono sempre stati svincolati da un rapporto diretto con essa. La sfida più grande dell'Unione europea, e in questo le elezioni per il Parlamento chiaramente sono il momento più cruciale, è quella di stabilire un contatto diretto tra governati e governanti europei che, naturalmente, passi per i sistemi nazionali, ma che non sia vittima di interessi nazionali. Come già detto, il *demos* europeo esiste, è colpa del *kratos* se questo non viene intercettato dall'offerta politica presente nell'Unione europea.

---

<sup>20</sup> In condizioni di democrazia, si intende.



## 2.1 Gli effetti della *Second – order election*

*«Lo spostamento sul piano europeo della lotta tra i partiti comporterà il progressivo trasferimento di sostanziali poteri di decisione dal piano nazionale a quello comunitario. È prevedibile che il sistema dei partiti tenderà ad assumere sul piano europeo le stesse funzioni sul piano nazionale. Da una parte, organizzare il consenso dell'opinione pubblica e aggregare interessi economici e sociali, dall'altra produrre decisioni politiche. Con l'elezione europea nasce una prima forma, sia pure embrionale dello stato federale europeo, poiché c'è uno stato dove c'è la formazione di una volontà generale» (Levi, Pistone 1979: 37 - 43).*

Considerando ciò che veniva immaginato nel 1979 a proposito delle elezioni europee, si possono oggi trarre alcune iniziali considerazioni. Buona parte della società civile voleva sentirsi coinvolta nelle scelte e ritrovava nel nuovo progetto dell'elezione a suffragio universale diretto un rinnovato senso di responsabilità da parte della politica<sup>21</sup>. Inoltre, veniva previsto, o forse auspicato, che i partiti europei si sarebbero organizzati attraverso un'impostazione di tipo federale, ossia, si sarebbe proceduto attraverso dei congressi europei, fondati sulla partecipazione diretta degli iscritti alle elezioni dei dirigenti e alla definizione della linea politica<sup>22</sup>. Sfortunatamente, però, fin dalla prima elezione diretta del Parlamento europeo<sup>23</sup> ciò che è mancato è stato soprattutto «un potere da conquistare e da mantenere» (Levi 1983: 95).

Un altro effetto sperato dall'approssimarsi delle elezioni, era la formazione di alleanze e aggregazioni diverse dal passato o 'come minimo' non forzatamente ricalcate sulle

---

<sup>21</sup> Sebbene il percorso per arrivare all'elezione diretta del Parlamento europeo fosse stato tortuoso.

<sup>22</sup> Levi (1983).

<sup>23</sup> È corretto ricordare comunque che stiamo parlando del primo, e fin ora unico, esempio al mondo di elezione sovranazionale diretta in un'organizzazione internazionale dopo trent'anni di processo d'integrazione europeo.

alleanze nazionali<sup>24</sup>. Le forze politiche, tuttavia, hanno preferito lo schema di riferimento nazionale a quello europeo<sup>25</sup> e questo ha comportato che le elezioni europee vengano tutt'ora seguite non solo per le conseguenze che potrebbero avere nel Parlamento, ma anche e soprattutto per i riflessi politici negli Stati membri. Il politologo Karlheinz<sup>26</sup> è stato uno dei primi ad analizzare le conseguenze del sistema comunitario di allora. La subordinazione alla volontà degli Stati membri, unita all'accentramento delle arene politiche nazionali, svalutavano l'elezione del Parlamento europeo fino ad intenderla come un altro episodio di competizione domestica tra i diversi partiti politici, per lo più priva di qualunque conseguenza relativamente alla distribuzione del potere all'interno delle diverse istituzioni nazionali. Insomma, si potrebbe dire che l'unica caratteristica in comune delle campagne elettorali per le elezioni del Parlamento europeo fin ora è stata la loro mancata europeizzazione. Dopotutto, attraverso una breve valutazione generale sull'incidenza dei manifesti europei nelle campagne elettorali, non è errato affermare che i programmi transnazionali raramente hanno avuto visibilità o apprezzamento nel confronto elettorale. I problemi che ne emergono sono soprattutto sul contenuto delle piattaforme europee, sul loro utilizzo e sulla loro efficacia. Sebbene certi orientamenti di rifiuto del principio stesso di un documento comune odi collegamenti transnazionali tra partiti politici siano andati gradualmente dissolvendosi, anzi, l'appartenenza alle famiglie politiche europee è divenuto un elemento sempre più 'spendibile' nelle campagne elettorali, le divisioni all'interno degli europartiti sulle *issues* comunitarie e il diverso grado di entusiasmo con cui alcuni partiti politici nazionali hanno accolto questi manifesti europei non ha certo agevolato la formazione di un sistema partitico transnazionale<sup>27</sup>. In ultima analisi, va affrontato un ulteriore punto prima di approcciare la teoria del *second – order election*. Quando in un'elezione diretta vi sono attori in gioco che non competono veramente per una posizione, o non hanno interesse a farlo, il rischio maggiore è che l'elettorato percepisca quel sistema

---

<sup>24</sup> «Le confederazioni cioè non passano per il filtro del Parlamento europeo nell'instaurare i propri rapporti con i partiti nazionali, ma preferiscono farlo direttamene, nella convinzione di rivolgersi agli autentici detentori del potere nazionale, e insieme, comunitario» (Boncivini, Solari 1978: 16).

<sup>25</sup> Boncivini, Solari (1979).

<sup>26</sup> Professore all'università di Manheim creò il gruppo "European electoral Studies" per analizzare e studiare questi processi.

<sup>27</sup> Pasquinucci, Verzichelli (2004).

politico snaturato. L'unico modo per attrarre la partecipazione della cittadinanza è veicolare la competizione elettorale su altri temi, a cui gli elettori siano interessati tra cui sicuramente quelli nazionali<sup>28</sup>. Tant'è che «la sempre maggior autonomia delle elezioni europee è maturata parallelamente al declino di quegli orientamenti<sup>29</sup> che arrivavano a mettere in dubbio la legittimità o l'opportunità e che coerentemente ne rifiutavano anche le implicazioni più naturali e dirette, tra le quali anche alcune attinenti allo svolgimento della campagna elettorale» (Pasquinucci, Verzichelli 2014: 112). Dall'altro lato, il sistema partitico non prevede ad oggi un'opposizione sulle *policies*. Attraverso l'attivazione di non uno, ma due *cleavage* politici, centro – periferia, pro o contro l'integrazione europea, i partiti nazionali si lanciano in una competizione spogliata di ogni contenuto politico. «I processi di unificazione sovranazionale, come quello dell'Unione europea, espropriano, più o meno consapevolmente, i governanti eletti negli Stati membri. La democrazia come potere del popolo viene svuotata» (Pasquino 2014: 2645). Si tratta di distinguere tra perdita di sovranità e cessione di sovranità da parte dei sistemi partitici nazionali verso l'Ue.

Il problema principale risulta essere, quindi, un intoppo procedurale: il Parlamento europeo ottiene parte della sovranità dai rappresentanti degli Stati – membri<sup>30</sup>, in quanto le elezioni sono su base nazionale, ma non può rappresentare *tout court* gli interessi degli elettori considerando che è solo uno di tre attori previsti dal processo legislativo europeo. Al momento sembra chiaro che le elezioni europee, oltre non essere organizzate sulla stessa dimensione delle elezioni nazionali, cioè sull'asse destra – sinistra, non siano nemmeno in grado di connettere le scelte politiche dei cittadini al

---

<sup>28</sup> Si osserva come nei processi di *nation – building* il fenomeno della centralizzazione del potere è centrale per penetrare nelle periferie e mobilitare politicamente la società. I *cleavage* politici presenti nel locale vengono a perdere il rapporto di territorialità con una comunità e dunque ad esse snaturati dal contesto politico. La nuova competizione elettorale viene effettuata da un'élite accentrata che utilizza dei '*cleavage* funzionali' per organizzare le masse. In pratica, la nazionalizzazione della politica consiste nell'indebolimento dei confini (e dei *cleavage*) territoriali interni. Emanuele (2018).

<sup>29</sup> Di matrice prettamente euroscettica o antieuropeista.

<sup>30</sup> C'è chi afferma che proprio perché i partiti europei non governano hanno maggiori capacità di rappresentare l'elettorato. I partiti a livello europeo soffrono di circa gli stessi problemi di cui soffrono i partiti nazionali dovuti soprattutto alla difficoltà di ciò che significa rappresentare le richieste della società civile in questo periodo storico. Seguendo questa linea di pensiero, i partiti europei, libero dal 'vincolo' di governare, potrebbero interessarsi a riprodurre meglio la rappresentanza dei cittadini europei. In questo senso, l'assenza di un *party government* aiuterebbe ad aumentare piuttosto che diminuire il livello di rappresentanza del Parlamento europeo. Mair (2014).

processo di *decision – making* europeo. Inoltre, Hobolt e Wittrock (2010) fanno notare che le personalità politiche e gli attori istituzionali coinvolti nella sfera dei contenuti di informazione sono generalmente tutti riconducibili ad attori nazionali, non europei. La naturale conseguenza è che gli elettori sono poco informati sia durante il rinnovo del Parlamento europeo, sia durante tutto il mandato non permettendo alla società civile di esercitare il ruolo di ‘*soft – watchdogs*’ nonché di poter azionare la *responsiveness*. La tendenza ad una bassa rilevanza, in termini di quantità e qualità, di una corretta condivisione di informazioni del panorama elettorale europeo, unito al fatto che, come si è potuto già osservare, i partiti nazionali hanno completo dominio della campagna elettorale europea e, per di più, dal risultato delle urne i cittadini non percepiscono un legame diretto con un governo europeo<sup>31</sup>, determinano le conseguenze tipiche di una *second – order election*: a) i partiti di governo al momento delle elezioni del Parlamento europeo ricevono un ammontare di voti minori di quelli ricevuti nell’ultima tornata elettorale nazionale; b) più grande è il partito politico a livello nazionale in termini di consenso raggiunto, più voti perderà nella seguente elezione europea; c) il momento dell’elezione del Parlamento nella legislatura nazionale determina gli effetti di a) e b)<sup>32</sup>. Il rischio maggiore è che le elezioni europee siano concepite dagli elettori degli Stati membri prima di tutto, se non totalmente, come una competizione politica nazionale alle quali vi si associ una specie di elezione di ‘*mid-term*’<sup>33</sup>. Il punto a) rappresenta la conseguenza più rilevante circa le elezioni europee. Come si può notare dalla figura 2.2 quasi la totalità dei partiti di governo, o coalizioni di governo affermatesi alle elezioni nazionali degli Stati membri perdono drasticamente voti al momento dell’elezione europea<sup>34</sup>. I dati parlano di una chiara tendenza che va dalla prima elezione del Parlamento europeo a quella del 2009: in media, i partiti di governo perdono il 7,5% del consenso. Complessivamente, nonostante l’incremento delle competenze sulle *policies* da parte dell’Ue e dei poteri del Parlamento europeo sul processo legislativo, la

---

<sup>31</sup> Moschetti (2016).

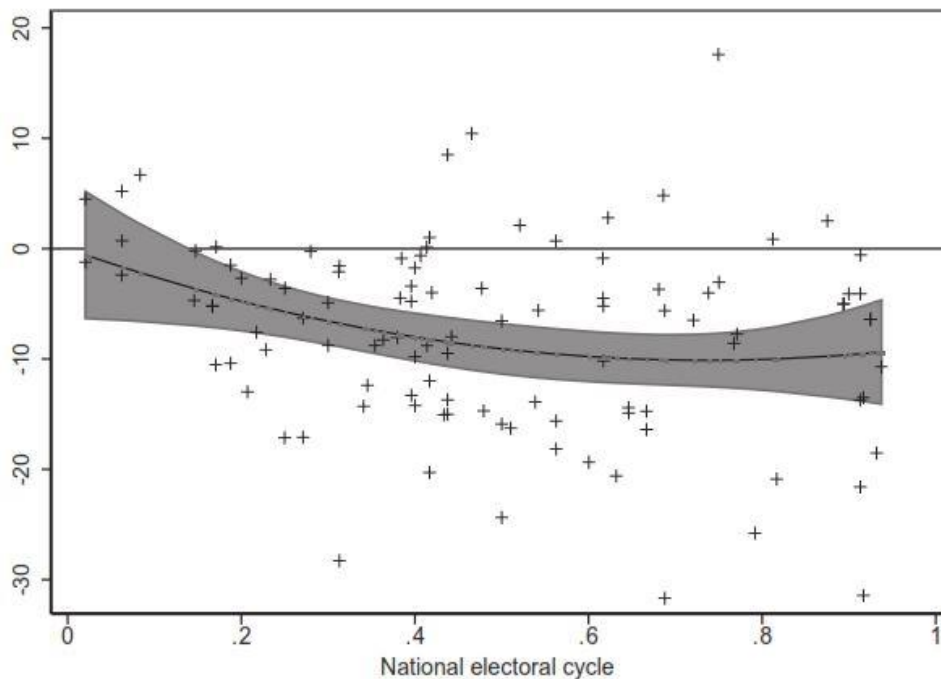
<sup>32</sup> His and Marsh (2010).

<sup>33</sup> Lo sforzo richiesto al momento del voto è decisamente fuori da ogni ragionevole dubbio per un elettorato medio. Unendo la sfiducia verso la politica, il sentimento di lontananza dalle istituzioni europee, l’incompatibilità tra sistema politico interno e sovranazionale, non sorprende che ad ogni tornata elettorale europea l’affluenza segni un uovo record di astensione.

<sup>34</sup> Differentemente da come si potrebbe immaginare, anche il cosiddetto effetto ‘*anti – government*’ nelle elezioni europee ha sempre avuto un trend positivo fin dal 1979.

tendenza verso dei governi nazionalisti è sempre aumentata anche in occasione delle elezioni europee. Ciò è visibile attraverso la figura 2.3, che analizza il punto b) della teoria. Si può notare come la grandezza dei partiti sia inversamente proporzionale alla loro performance. Più precisamente, si riscontra il fenomeno per il quale la maggior parte dei partiti centristi di media dimensione, perdono voti, mentre quasi tutti i partiti più piccoli, spesso situati agli estremi dell'arena politica, guadagnano consensi.

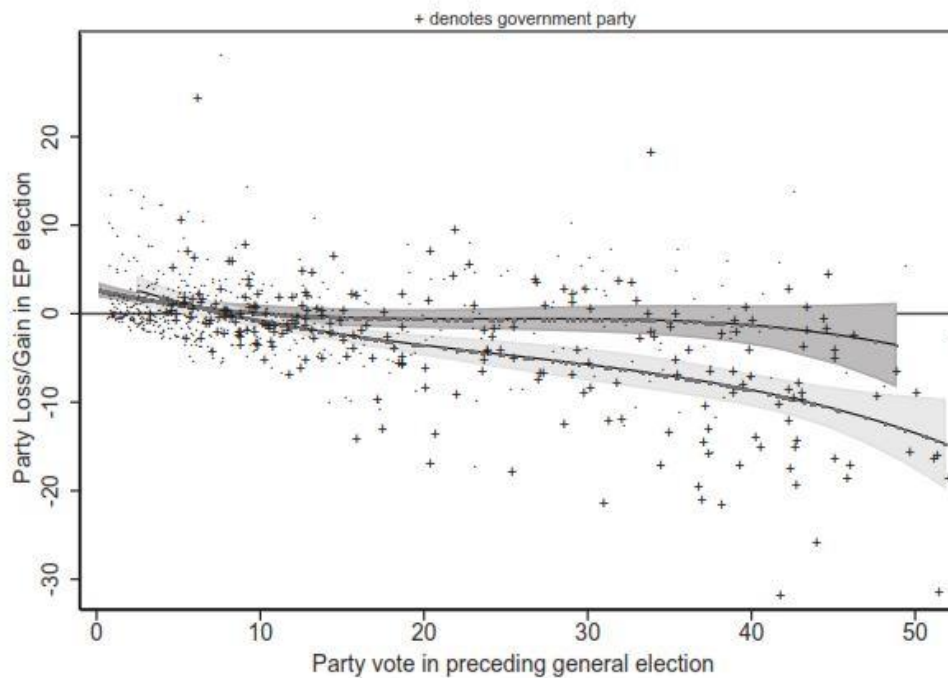
*Figura 2.2: Performance dei partiti, o coalizioni, al governo nelle elezioni europee da 1979 al 2009*



Fonte: Hix, Marsh 2010<sup>35</sup>

*Figura 2.3: Dimensione dei partiti e performance alle elezioni europee*

<sup>35</sup> Sono stati ignorati i casi dove le elezioni per il Parlamento europeo e le elezioni nazionali coincidevano, fenomeno che accade sempre in Lussemburgo ed occasionalmente, per esempio, in Grecia (1981), Irlanda (1989), Belgio (1999).



*Fonte: Hix, Marsh 2010*

Vi sono due ulteriori considerazioni da fare riguardo l'analisi di questi due punti. Prima di tutto bisogna considerare il modo in cui vengono assegnati i seggi al Parlamento europeo. Sebbene non vi sia una legge elettorale europea, siamo in presenza di alcune linee guida che gli Stati membri devono seguire, tra cui l'obbligo di dotarsi di una legge elettorale di tipo proporzionale. Il compito di questi sistemi elettorali è quello di distribuire equamente e rappresentare al meglio possibile i seggi conquistati dai partiti, dal più grande al più piccolo. Nei paesi viene utilizzato il criterio opposto, ovvero il maggioritario (o il semipresidenzialismo), i risultati dell'appuntamento elettorale europeo sono decisamente diversi da quelli nazionali anche a causa di un diverso sistema di assegnazione dei voti. L'uniformazione del sistema elettorale europeo, infatti, garantirebbe principalmente un metodo unico per l'elezione europea in modo da uniformare il metodo di calcolo del consenso dei cittadini europei. L'altro aspetto riguarda un'analisi di comportamento di voto. A causa dell'importanza ridotta di un'elezione di secondo ordine, potrebbe avvenire che i governi vengano puniti

attraverso il non voto o una diminuzione di consensi alle elezioni europee<sup>36</sup> «per il semplice fatto di essere al governo» (Hix, Marsh 2010: 7). È del tutto razionale per un elettore votare diversamente in due elezioni per bilanciare i risultati delle *policies*. Anzi, questo tipo di atteggiamento è più insito in chi sembra percepire il Parlamento europeo come un attore importante, significando che la dimensione europea conta nella scelta degli individui<sup>37</sup>. Ciò che danneggia il sistema delle elezioni europee è che il motivo per cui i cittadini votano in maniera diversa non si basa sulla *responsiveness* del Pe, ma su scelte nazionali. Infatti, quando agli elettori vengono date più informazioni circa il posizionamento dei partiti sul *cleavage* pro o contro integrazione, l'importanza della dimensione europea aumenta, mentre lo stesso non accade se viene delineata la posizione del partito lungo l'asse destra – sinistra. Questo accade soprattutto perché la priorità dei gruppi parlamentari del Pe è quella di assicurare che i loro membri votino in maniera compatta in modo da assumere potere d'influenza nell'emiclo. Tuttavia, l'assenza di un coordinamento tra la posizione degli europarlamentari presa a livello nazionale e quella del gruppo europeo crea imbarazzo e conflitto per alcuni di loro<sup>38</sup>. Non solo quindi il voto dell'elettorato è confuso a causa dell'incertezza delle posizioni dei gruppi parlamentari, dei partiti politici nazionali e delle confederazioni europee, ma, inoltre, va aggiunta una considerazione che pesa molto nella scelta del voto alle elezioni europee. Rimanendo, i partiti politici nazionali, gli unici attori direttamente legittimati dal popolo e *accountable* bisogna tenere in considerazione anche il voto di 'punizione', parte dell'elettorato che «utilizza il suo voto alle elezioni europee strategicamente in modo da segnalare la sua disaffezione al partito che a livello nazionale sta governando» (Hobolt, Wittrock 2010: 31) come unico strumento per far intendere il suo grado di consenso sulle *policies* che i partiti hanno attuato o attueranno.

---

<sup>36</sup> Dipende soprattutto dal periodo in cui vengono effettuate le elezioni europee. Se è molto vicino all'ultima tornata elettorale nazionale questo fenomeno si ripropone in maniera nettamente minore.

<sup>37</sup> Hobolt, Wittrock (2010)

<sup>38</sup> Questo ruolo opportunistico degli eurodeputati e dei partiti nazionali è possibile anche per il motivo che la regola 30 del Regolamento del Parlamento europeo non obbliga i membri dei gruppi parlamentari ad essere d'accordo o in affinità su questioni politiche, in quanto basta che i partiti nazionali, senza alcun supporto dei cittadini, si accordino sulle *policies* da supportare e sull'agenda da sviluppare.

*Tabella 2.1: I possibili scenari del voting behaviour alle elezioni europee per il Pe*

*Participation proposition:* gli elettori sono più propensi a partecipare alle elezioni di secondo ordine rispetto a quelle di primo ordine.

*Sincere voting proposition:* gli elettori voteranno per il partito che si dimostra più vicino in termini di consenso sulle policies nelle elezioni di secondo ordine.

*First-order preferences proposition:* gli elettori sceglieranno il partito sulla base delle preferenze delle elezioni di primo ordine, piuttosto che in quelle di secondo ordine

*Strategic voting proposition:* gli elettori potrebbero votare strategicamente per punire i governi. Il voto strategico non può anche essere un voto pienamente sincero.

Fonte: Hobolt, Wittrock (2010)

Purtroppo, questa procedura è tanto corretta quanto difficile da concretizzarsi perché, sebbene l'integrazione europea sia cresciuta fortemente nell'ultimo decennio, le istituzioni hanno cominciato ad occuparsi di *policies* che precedentemente erano, e in parte sono ancora, di materia concorrente, con gli Stati nazionali. Votare secondo la posizione dell'elettore lungo l'asse destra – sinistra o relativamente al *cleavage* dell'integrazione europea non è così semplice quando non è chiaro chi si deve occupare di cosa, e dunque, su chi ricade l'*accountability* per ogni *policy*. Un vero voto europeo non potrà esistere fintanto che non sarà chiaro chi deve rendere conto del proprio operato ai cittadini, e di chi sia la colpa, o il merito, se in un determinato argomento si è raggiunto un obiettivo voluto dal consenso elettorale. L'assenza di *accountability* e della *responsiveness* a livello europeo, soprattutto parlamentare, l'incongruenza tra posizioni diverse all'interno dei gruppi parlamentari che finisce ancora troppo spesso con l'uniformazione del voto su base nazionale degli eurodeputati e non su quella politica, la mancanza di una corretta informazione (e formazione) europea e una campagna elettorale incentrata solo sulla competizione nazionale rendono prigionieri le elezioni europee degli interessi nazionali, sebbene il Parlamento europeo, sia secondo i Trattati, sia secondo il normale funzionamento di un organo rappresentativo in un sistema proporzionale, dovrebbe essere la massima espressione della volontà espressa dalla cittadinanza europea.



## 2.2 Individuare il deficit democratico nel sistema politico europeo

*Tabella 2.2: Elementi che rendono democratico un sistema politico*

- La democrazia richiede:**
- che i cittadini siano capaci di individuare in loro stessi l'autorità che decide le leggi attraverso la rappresentanza;
  - che la società civile eserciti una sorta di controllo pubblico sull'amministrazione;
  - un'uguaglianza politica formale e sostanziale, sia elettorale (un voto vale una persona), sia in termini di interessi (libero accesso ad ogni punto dell'agenda politica);
  - una società, o meglio un *demos*, che sia responsabile delle scelte che gli spettano.

---

*Fonte: elaborazione dati Lord (2008).*

Volendo applicare alla lettera ciò che, secondo Christopher Lord, è una democrazia (di qualità) e alla luce di questa descrizione analizzare l'Unione europea di oggi, ci si trova in non poche difficoltà. Come si è avuto modo di vedere, sono molti i limiti e i punti deboli che il sistema politico europeo dimostra di avere soprattutto in termini di rappresentanza. Tutto ciò, però, non può certo essere messo in discussione fino al punto di affermare che l'Ue non sia una democrazia. Infatti, per poter definirne i limiti democratici presenti, è stato coniato il termine deficit democratico. Con questa espressione si vuole dare risonanza alla mancanza di democrazia sia nel sistema partitico sia in quello istituzionale. In ambiente accademico, il tema ha assunto un'importanza così rilevante da attivare, volendo snaturare il termine tecnico, un *cleavage* scientifico tra chi sostiene che vi sia un'enorme deficit democratico nell'Ue e chi afferma l'opposto, o meglio, chi afferma che il deficit più che democratico sia rappresentativo. Andrew Moravcsik, uno dei maggiori esperti sul tema, come primo

metodo di approccio segue un ragionamento piuttosto lineare. L'Unione europea è di per sé democratica in quanto opera attraverso un sistema consensuale. Anche quando il voto a maggioranza è possibile, le decisioni sono solitamente prese per consensi<sup>39</sup>. Anzi, il voto a maggioranza è esso stesso il prodotto di regole approvate all'unanimità dagli Stati membri. Ragion per cui l'Ue è tanto democratica quanto si dimostra di essere<sup>40</sup>.

Piuttosto, proprio perché nel *policy – making* vi sono istituzioni che rappresentano direttamente la volontà dei singoli Stati<sup>41</sup>, l'Ue ha invero il difficile ruolo di assorbire anche i deficit democratici degli Stati membri<sup>42</sup>. Il problema è duplice: se, da un lato, lo squilibrio nella produzione di *policies* è riconducibile al fatto che la necessità di ampie maggioranze, se non dell'unanimità, determina di per sé il formarsi di un sistema centrista; dall'altro, siamo in presenza di una pericolosa dispersione di responsabilità tra la Commissione e il Consiglio<sup>43</sup>, derivante anche dal livello nazionale<sup>44</sup>. Moravcsik afferma che di qualunque controllo democratico si parli, questo dovrebbe essere redistribuito non solo orizzontalmente (tra Commissione, Parlamento e Consiglio), ma anche lungo la struttura multilivello europea (cioè tra partiti nazionali, delegazioni dei governi degli Stati e confederazioni partitiche). La riduzione nell'interesse della competizione politica, e il più esteso processo di depoliticizzazione, al quale l'Ue stessa contribuisce, riduce l'importanza del valore del tradizionale processo democratico a livello nazionale, incluso il ruolo dell'opposizione<sup>45</sup>. Se la politica diventa meno importante, lo stesso accade alla democrazia – almeno in termini di partecipazione popolare e di *accountability* elettorale. La mancanza di un controllo parlamentare nei confronti dell'esecutivo è un aspetto centrale di questo problema perché, in ogni sistema

---

<sup>39</sup> Si potrebbe dire che, paradossalmente, sia 'troppo' democratica.

<sup>40</sup> Moravcsik (2008)

<sup>41</sup> Il problema dell'esecutivo europeo è proprio questo: la costruzione istituzionale di cui si è dotata l'Ue va verso una sostituzione parziale del governo degli Stati membri, senza prevedere un contesto di competizione politica.

<sup>42</sup> Il richiamo a numerosi appelli dei politici nazionali quando affermano "Ce lo chiede l'Europa", sono l'esempio più tipico di questo processo.

<sup>43</sup> «L'idea di ridurre il deficit democratico assegnando un ruolo maggiore al Pe – e in particolare coinvolgendo il Parlamento a nominare la Commissione – non è nuova. Il rapporto tra il Pe e la Commissione stabilito nel 1995 è un'importante innovazione istituzionale» (Majone 2002:383)

<sup>44</sup> Soprattutto, quest'ultimo, causato dalla comitatologia.

<sup>45</sup> Come già affrontato precedentemente, necessaria per garantire un'*accountability* orizzontale (o interistituzionale).

politico di rappresentanza<sup>46</sup> si è in presenza di un sistema di *party government*, che invece a livello europeo non è così affermato. Potremmo descrivere il rapporto di *accountability* tra Commissione e Parlamento ‘limitato’ dato che, sebbene il Parlamento “nomini” il Presidente della Commissione europea sulla base dei risultati elettorali, il consenso deve comunque passare da un altro organo che non ha nulla a che fare con organi esecutivi o legislativi, cioè il Consiglio Europeo<sup>47</sup>. Inoltre, se da un lato nei Trattati è specificato che la Commissione<sup>48</sup> è responsabile di fronte al Parlamento, dall’altro viene chiarito che nello svolgimento delle sue attività deve essere completamente indipendente<sup>49</sup>. Pertanto, il deficit democratico non verrà risolto finché il sistema partitico europeo non sarà solidamente presente. Infatti, i partiti oltre ad avere un ruolo di ‘espressione’ sono un agente che intercetta domande e comunica con i cittadini e con lo Stato in quanto sono considerati i connettori naturali tra la società civile e il governo<sup>50</sup>. Tuttavia, in Europa, i partiti hanno un'unica funzione, quella di rappresentare i cittadini europei, su base nazionale, in Parlamento. Di conseguenza, i moderni sistemi politici continueranno ad essere in difetto fintantoché non diventeranno capaci di rivolgersi equamente<sup>51</sup> al livello nazionale, europeo e globale.

Ad ogni modo le istituzioni europee, così come oggi sono costituite, non sono non – democratiche anzi, Moravcsik ironicamente parla di mito del deficit democratico. Effettivamente, va rilevato che «l’Ue è democratica tanto quanto i suoi Stati membri, se non di più» (*Moravcsik 2008: 332*). Questa affermazione è tanto vera quanto limitante. Per affrontare le argomentazioni di Moravcsik si può procedere riproponendo i ‘miti’ sul deficit democratico in Europa. Una premessa, però, è necessaria. Il politologo americano non fa un elogio alla struttura istituzionale e procedurale dell’Unione europea, cerca piuttosto di partire da un estremo (la mancanza di democrazia) per

---

<sup>46</sup> Se poi, le assemblee parlamentari, così come nel caso dell’Ue, si limitano a rappresentare, in quanto il potere legislativo è condiviso o comunque non totalmente in mano al Parlamento, il rischio di presenza di depoliticizzare l’arena politica europea è molto alto.

<sup>47</sup> A maggioranza qualificata.

<sup>48</sup> Il Presidente e tutti i Commissari.

<sup>49</sup> Va aggiunto che i Commissari sono 28, uno per Stato membro e vengono scelti dai governi in carica. Ancora una volta, il grado di responsabilità politica è molto distante da quello richiesto per una buona qualità democratica di un sistema di governo.

<sup>50</sup> Sartori (2005).

<sup>51</sup> Non egualmente, differenza sostanziale.

arrivare alle soluzioni che potrebbero garantirne di più (e, potremmo aggiungere, di migliorarla).

*Primo mito: L'Unione europea è un potente super-stato che invade il potere degli Stati – nazione decidendo degli interessi primari dei cittadini*

Il miglior modo per descrivere ciò che l'Ue rappresenta è: un'istituzione internazionale con organi sovranazionali e intergovernativi. Non ambisce, e non ha mai ambito, a sostituire gli Stati nazionali che la compongono. L'Ue nasce per instaurare la pace in un continente le cui tappe storiche sono state scandite da guerre, e per questo potremmo dire, semmai, che da regolatore è diventata, attraverso il processo d'integrazione, un insieme di norme, principi e patrimoni di conoscenze. Tutte le tappe che hanno portato alla conformazione che oggi ha assunto sono passate attraverso il controllo democratico dei cittadini di tutti gli Stati membri, più volte. È perfettamente corretto assumere che l'Ue sia più democratica degli Stati perché per ogni momento in cui si è deciso di elevare la sovranità nazionale ad europea la decisione è stata prima presa in sede internazionale, dai capi di Stato e di governo, che rappresentano i Paesi; discussa e votata nei Parlamenti nazionali, e la maggior parte delle volte si è, attraverso i referendum, ascoltata la voce dei cittadini, peraltro già rispettata nei due precedenti passaggi in quanto esecutivo e maggioranza parlamentare sono votate dai cittadini degli Stati stessi.

L'Ue, inoltre, non si occupa di nient'altro che non sia stato deciso all'unanimità ed approvato da ogni Stato membro, a Lisbona nel 2007. I primi articoli del TFUE<sup>52</sup>, infatti, delineano le competenze esclusive, concorrenti e degli Stati membri. Gli Stati hanno pieno diritto di legiferare, entro i limiti dei principi stabiliti dal TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, su politica economica, occupazione, politica sociale, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione, sport, salute umana, cooperazione amministrativa. Per quanto riguarda invece i trasporti, coesione economica, sociale e territoriale, mercato interno, ambiente, energia, ricerca e sviluppo libertà, sicurezza e

---

<sup>52</sup> Precisamente dall'art. e al 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

giustizia, si tratta di politiche concorrenti, non di dominio esclusivo dell'Ue<sup>53</sup>. Le materie su cui l'Ue al momento decide sono gli accordi internazionali e commerciali, politica commerciale e concorrenziale, unione doganale, conservazione di risorse biologiche<sup>54</sup>. Infine, bisogna ricordare che la struttura istituzionale dell'Ue è a difesa degli Stati, così tanto che, forse, a volte va a discapito degli interessi comuni. La procedura legislativa ordinaria passa anche attraverso il Consiglio dei ministri, in cui è presente un componente del governo degli Stati membri di competenza, ogni Stato ha obbligatoriamente un Commissario europeo, scelto dai governi eletti dai cittadini degli Stati; in ultima posizione – ma non per importanza - è il Consiglio Europeo l'organo che individua le priorità dell'Ue e, anche in questo caso, è composto dai rappresentanti massimi degli Stati. In aggiunta a tutto questo, vi è la riflessione precedentemente fatta sulle elezioni europee, ad oggi 28 diverse elezioni nazionali da cui i partiti politici europei sono, *de facto*, esclusi.

*Secondo mito: L'Ue è una tecnocrazia al cui interno vi sono funzionari inadeguatamente sottoposti a procedure di controllo e trasparenza*

In questo caso, il deficit democratico verrebbe attribuito alla mancanza di attori politici e alla presenza troppo elevata di 'tecnici' e funzionari i quali non rappresentano gli interessi di nessuno dato che non sono eletti. Seguendo questo ragionamento, e facendo una proporzione relativamente al numero di funzionari e dipendenti pubblici gli Stati dovrebbero essere tutti non – democratici. Il totale del personale amministrativo in Europa si aggira tra i 20-30.000 su 500 milioni di cittadini<sup>55</sup> che lavorano, rappresentano e fanno gli interessi dell'Unione in quanto istituzione. I funzionari europei sono spesso visti come un'élite culturale distante dal cittadino medio. La loro assunzione avviene naturalmente in base al merito, ma anche in base al criterio nazionale per evitare una presenza elevata di funzionari di un solo Stato membro<sup>56</sup>. Il

---

<sup>53</sup> Sebbene se, nel caso in cui l'Unione europea dovesse occuparsene prima, gli Stati si dovrebbero adattare alle decisioni prese.

<sup>54</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq?lg=it#q1>

<sup>55</sup> Circa un quarto di chi lavora nelle istituzioni.

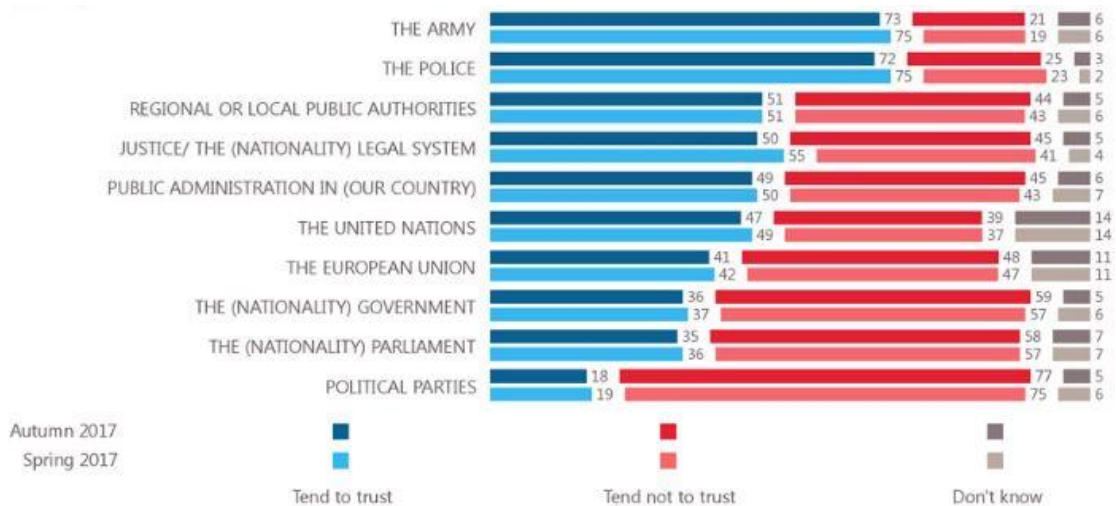
<sup>56</sup> Vengono inoltre tenuti in conto sesso ed età, per esempio.

punto centrale è che la rappresentanza degli interessi privati, quindi attraverso il lobbying e la presenza di esperti non di carattere politico, creano sfiducia in una società che già fatica a rapportarsi con la classe politica e dirigente nazionale. Questo tipo di controllo è fuori dalla portata dei partiti ed è dunque una critica facilmente spendibile in quanto, sempre che sia un problema, non è risolvibile. Semmai, i partiti dovrebbero chiedersi come mai faticano così tanto a raccogliere le istanze e le richieste dei cittadini e a rappresentarle a livello nazionale ed europeo senza organizzarsi in un sistema multilivello e con la sostanziale assenza di un sistema partitico europeo in grado di esprimere le richieste degli elettori. Sotto questo punto di vista, gli attori terzi sono meglio organizzati dei partiti politici europei e il sistema col quale interagiscono è molto più avanzato in termini di trasparenza e controllo. La rappresentanza degli interessi, ovvero il lobbying, è la prerogativa più importante dei gruppi d'interesse. I gruppi d'interesse hanno come obiettivo quello di influenzare il potere politico, in questo caso europeo, per raggiungere la loro *mission*. I contatti diretti, i rapporti, gli scambi di denaro, gli accessi e gli iscritti dei gruppi d'interesse sono, diversamente da quanto accade a livello nazionale, dati pubblici e consultabili senza una necessaria richiesta. Così come per la rete d'informazione circa le attività e i lavori che svolge l'Ue, anche in questo caso ci troviamo in un paradosso per il quale più trasparenza e accesso ai dati non si tramuta in più fiducia nell'istituzione. Il motivo, evidentemente, va ritrovato non tanto in cosa c'è, e relativamente cosa potrebbe essere migliorato, ma in cosa manca. Prima di affrontare l'ultimo punto, forse il più importante, va detto che il centro gravitazionale in cui questi attori politici, privati o pubblici, con o senza scopo di lucro, sembrano principalmente concentrarsi sono la Commissione europea e il Parlamento europeo. Per quanto riguarda la Commissione, non si può non rilevare che siamo in presenza di un sistema troppo lontano dal controllo democratico ed ancora, sotto certi aspetti, opaco tenendo in considerazione che stiamo parlando dell'unico organismo che ha la capacità d'iniziativa legislativa di tutta l'Ue.

*Terzo mito: Le istituzioni europee sono sgradite o sfiduciate dai cittadini perché non incoraggiano la partecipazione delle masse. Più partecipazione porterebbe ad una maggiore popolarità e fiducia nell'Europa*

La legittimazione del potere politico si può ottenere in molti modi, attraverso la coercizione, attraverso delle procedure democratiche, o ancora incentivando la società a partecipare alla vita politica per avvicinare coloro che governano a coloro che vengono governati. Avvicinare le istituzioni ai cittadini non basta. La presenza di un problema di fiducia nella *governance* europea, non è per forza associabile al fatto che le istituzioni comunitarie siano meno accessibili alla partecipazione pubblica diretta rispetto alle istituzioni nazionali. A differenza di ciò che viene dato per scontato «la partecipazione nelle istituzioni democratiche non promuove una maggior fiducia. Gli studi sul sistema politico europeo non rilevano nessuna correlazione tra la partecipazione politica e la fiducia. Anzi, la correlazione sembra inversa: in molte democrazie occidentali i cittadini tendono a fidarsi di più in istituzioni non – partecipative rispetto a quelle ‘politiche’» (Moravcsik 2008: 338).

Figura 2.4: Grado di fiducia in %



Fonte: Eurobarometro 2017<sup>57</sup>

57

La figura 2.4 è piuttosto esplicita e conferma quanto detto. La fiducia della società in quegli attori che si occupano di politica, o rispetto ad istituzioni ed enti che hanno a che fare con la gestione e l'amministrazione riguardante la cura del bene pubblico, è in calo ovunque. Quello che accade, poi nell'ambito Ue potrebbe essere definito un circolo vizioso: non provvedendo ad opportunità sufficienti per far partecipare i cittadini alla vita politica dell'Unione europea, le istituzioni risentono di sentimenti di disillusione e *disempower*, il che allontana ancora di più la società dalla classe politica. «Ci sono buone ragioni per credere che i cittadini europei si rifiutino di partecipare significativamente – nel forum istituzionale europeo – perché gli argomenti, le questioni di cui si interessano di più non sono di competenza dell'Unione europea» (*Moravcsik 2006: 223*). A causa dell'assenza di problemi ritenuti concreti e salienti da parte dell'opinione pubblica, l'elettorato agisce sulla base dell'ignoranza o dell'interesse nazionale su uno specifico problema<sup>58</sup>. Il problema della rappresentanza degli interessi e della partecipazione della cittadinanza attiva, dunque, viene trasferito in sede istituzionale, dove a prescindere da organo sovranazionale o intergovernativo, la classe politica europea deve accogliere le istanze e le richieste dei cittadini di difesa degli interessi nazionali sebbene di quegli interessi l'Ue non ne abbia competenza, o quando potrebbe averne, incontra il blocco dell'unanimità degli Stati membri. Chiaramente, sarebbe controproducente forzare la partecipazione pubblica, il rischio sarebbe quello di una narrazione fittizia di ciò di cui si occupa l'Ue che verrebbe accusata di non interessarsi dei suoi cittadini. Quest'ultimo è il rischio che stiamo correndo proprio in questa fase dato che una parte degli attori politici presenti in sede europea utilizza proprio questo paradosso come retorica più pungente ed efficace. Da dove ripartire dunque? La domanda è tanto semplice quanto complessa. Sono i partiti politiche che devono occuparsi di rapportarsi con la società, di rappresentare un contenitore di domande alle quali saper dare risposta, e di riattivare nella comunità buone pratiche di incremento delle culture politiche.

---

<sup>58</sup> Le decisioni critiche, che rappresentano gli interessi prioritari dei cittadini sono tutte prese a livello nazionale, di conseguenza l'Ue in sé viene snaturata perché, secondo l'elettorato, solo la rappresentanza nazionale nell'Unione può garantire i loro interessi.



Figura 2.5: Elenco delle priorità che gli stati stanno affrontando ad oggi

		Unemployment	Health and social security	Immigration	Rising prices/ inflation/ cost of living	Pensions	Economic situation	The education system	Crime	Housing	Terrorism	The environment, climate and energy issues	Government debt	Taxation
EU28		25	23	21	17	17	15	12	11	11	10	10	9	7
BE		18	13	26	19	24	11	10	14	6	13	18	13	10
BG		20	28	10	35	17	29	9	19	2	3	4	4	3
CZ		4	18	17	35	29	9	10	12	14	5	8	16	8
DK		4	34	34	7	9	5	22	14	4	11	29	2	8
DE		8	23	38	10	16	3	22	17	20	12	14	4	3
EE		15	31	10	38	19	18	9	3	1	2	7	2	28
IE		14	41	7	20	6	8	5	12	56	2	7	5	6
EL		54	8	13	9	8	45	4	8	0	2	0	29	17
ES		52	10	6	10	41	25	6	8	3	7	2	7	5
FR		40	14	17	17	15	11	11	10	7	22	13	11	6
HR		51	10	7	28	10	28	7	12	3	1	3	19	7
IT		48	7	35	10	14	25	4	9	2	5	4	14	17
CY		40	15	11	15	7	49	10	8	4	2	2	10	5
LV		22	37	7	31	20	19	13	3	2	1	2	5	28
LT		25	14	11	63	16	17	11	5	2	1	1	3	20
LU		14	8	16	26	6	2	21	5	58	3	12	3	6
HU		14	46	24	22	14	17	13	7	6	7	5	8	5
MT		2	8	39	17	7	5	6	30	20	3	21	3	3
NL		4	49	21	7	7	9	22	8	17	9	36	1	4
AT		17	22	29	21	14	11	19	17	12	7	9	11	6
PL		10	38	8	35	21	11	7	5	8	4	9	14	9
PT		32	26	2	20	15	22	7	4	3	3	9	16	8
RO		14	26	4	33	15	25	13	12	6	3	6	8	13
SI		23	39	6	8	21	23	6	10	3	2	3	16	11
SK		15	34	9	30	14	20	8	16	8	3	5	9	7
FI		26	47	22	8	11	14	14	4	4	6	20	14	5
SE		9	48	25	2	7	6	34	23	10	3	24	1	3
UK		12	33	17	21	5	13	12	12	22	20	9	7	3

Fonte: Eurobarometro 2017

Il processo di formazione del sistema partitico europeo, infatti, non è nato dal basso, ma, contrariamente ad ogni altro sistema partitico, si è prima insediato nelle istituzioni e poi ha cercato di raggiungere una società civile disunita, soprattutto a causa delle diverse nazionalità. Ad oggi, benché sia previsto da un Trattato, e vi siano ad essa

associati diritti e doveri fondamentali, sentirsi cittadini europei non è scontato. Non potendo contare sulla riproduzione del capitale sociale, e in mancanza di una struttura partitica efficiente, i partiti politici tradizionali sono stati spogliati del loro ruolo di rappresentanza dalla società civile, che si è riversata in parte in attori politici terzi, in parte in movimenti e partiti che spingono sull'unico sentimento che possa unire una comunità: il nazionalismo. Il problema della mancata rappresentanza degli interessi in Europa, e del deficit democratico e di partecipazione pubblica è, ancora una volta, dovuto ad un paradosso: come è facilmente individuabile attraverso la figura 2.5, le priorità che i cittadini degli Stati membri individuano sono disoccupazione, il fenomeno delle immigrazioni, il benessere e la sicurezza sociale. Ciò che rischia di accadere è che gli Stati continueranno a interfacciarsi con questi problemi globali senza successo, relegando all'Unione europea, inteso come attore 'vuoto', la colpa di tutto ciò.

Dunque, la sfida che i partiti politici devono cogliere è monodirezionale: per risolvere questi, ed altri, problemi, la sovranità nazionale non basta più. Ai cittadini europei, e ad un sistema partitico europeo (in evoluzione), deve corrispondere un potere politico europeo che si occupi del benessere della società.

### 2.3 Il ruolo dei *non – accountable actors*

L'analisi dei comportamenti e della struttura delle organizzazioni della società civile sono centrali oggi nello studio delle democrazie contemporanee, sia a livello nazionale che sovranazionale. Questi attori, presenti nell'arena politica di ogni sistema politico, sono diventati fondamentali nel processo di *agenda – setting* e sia nell'implementazione sia nel monitoraggio delle politiche pubbliche. Sia nell'Unione europea che globalmente le organizzazioni della società civile hanno anche avuto un ruolo sempre più importante nel processo di democratizzazione *tout court*<sup>59</sup>. La tendenza comune è quella di inserire questi attori in un concetto di democrazia partecipativa o associativa, piuttosto che rappresentativa. Questo perché la rappresentanza politica si riserva di essere 'applicata' a tutti quegli attori politici che passino per un processo elettorale e siano sottoponibili ad un'*accountability* elettorale. Siamo di fronte ad un cospicuo e progressivo aumento di attori non governativi e privati e agenzie che reclamano di essere riconosciute per il loro ruolo di rappresentanza degli interessi. «Questo sviluppo ha conseguenze specifiche soprattutto verso chi, fino a poco tempo fa, aveva il potere 'esclusivo' di rappresentare gli interessi dei cittadini ovvero i partiti politici. I governanti stanno perdendo il monopolio della rappresentanza, non solo a causa del declino della fiducia in tutti i paesi occidentali. Il numero sempre più basso di persone che si presenta alle urne, la grave crisi identitaria dell'elettorato in termini di *party – identification*, e la conseguente volatilità elettorale, la debolezza ormai costante dei partiti nell'affermarsi nel ruolo di integrazione e aggregazione politica e sociale, la disaffezione verso la *membership* partitica sono tutti fattori da inserire in un contesto di generale crisi della rappresentanza politica e dell'intermediazione *via* partiti politici» (Kroger 2016: 2). Si può osservare come i partiti politici a livello nazionale abbiano reagito alla perdita di capacità e volontà di essere degli organizzatori della rappresentanza dando più enfasi al loro ruolo di organizzatori del governo. In primo luogo, da attore esterno, basato sul volontariato e sull'associazionismo, i partiti politici

---

<sup>59</sup> Kroger (2016).

sono diventati sempre più attori statali<sup>60</sup> col compito di regolare la vita politica del paese. La trasformazione in «agenzie di servizio pubblico» (Mair 2016: 500), e la loro armonizzazione alle norme di diritto, hanno comportato il distacco dalla società. Non solo il partito è passato da una comunità per tutti, ad una logica di gestione simile agli attori privati con scopo di lucro, ma ciò che è più grave è che, come risposta della diminuzione di lealtà politica da parte dell'elettorato, la classe dirigente dei partiti politici ha optato verso la ricerca di qualunque pubblico raggiungibile disperdendo tutto il capitale sociale in esso mantenuto. Se come prima reazione la società civile ha visto un rinnovamento dei *leaders* e della struttura partitica, successivamente ha interpretato questo processo come un percorso di allontanamento dagli interessi della gente ed un sempre maggior coinvolgimento nell'elaborazione dell'*agenda – setting* dello Stato e della priorità del *policy – making* rispetto al ruolo di rappresentanti di istanze provenienti dalla società civile. Da collante tra istituzioni e cittadini, i partiti, svuotandosi della loro componente più importante (il capitale sociale), sono diventati a tutti gli effetti attori politici specializzati nella produzione di *policies* basati non più sulla rappresentanza della volontà proveniente dalle organizzazioni della società civile, bensì sul consenso popolare dei loro *leaders*.

La crisi strutturale dei partiti politici, da un lato, e l'evoluzione dello spazio pubblico europeo dall'altro, hanno garantito l'accesso a pieno diritto a corpi intermedi che non ambissero ad una competizione per il potere. Bisogna procedere, quindi, a intendere *l'accountability* non solo come metodo di valutazione dell'operato tra governanti e governati, ma anche all'interno di questi attori terzi che si interfacciano perennemente, e sempre più professionalmente, con il processo di *decision – making* europeo. Piuttosto che assegnare ad ogni settore della società lo stesso criterio di rappresentanza democratica, così come di *accountability*, dovremmo porci la domanda di come si possano democratizzare al meglio le istituzioni in cui questi settori cooperano, quindi, come sviluppare dei criteri complementari di *accountability*.

---

<sup>60</sup> Una sempre maggiore legislazione regolatrice ha contribuito fortemente in questo, a partire dal dibattito sul finanziamento pubblico, al fatto che gli statuti dei partiti politici sono molto più dei richiami a norme di diritto nazionale che non insieme di principi e regole comuni che stabiliscano la normale attività associativa.

Tabella 2.3: I regimi di accountability presenti nel settore statale, del mercato, del non – profit

Settore	Tema sottoposto ad <i>accountability</i>	Meccanismo dell' <i>accountability</i>
<b>Statale</b>	Azioni	Gerarchico
<b>Del mercato</b>	Risultati	Competitivo
<b>Del non – profit</b>	Intenzioni	Cooperazione tra networks

Fonte: Godin (2003)

La capacità di rendere conto dell'operato di enti, organismi e attori singoli dello Stato è, naturalmente, relativa alle azioni che questi compiono, o che non compiono. Quindi, *l'accountability* in questo caso è importante per comprendere di chi sia la 'colpa, o il 'merito' di un'azione. Per poter stabilire di chi sia competenza lo svolgimento di un compito bisogna procedere unicamente attraverso un organigramma, cioè seguendo una gerarchia. Per quanto riguarda l'analisi del regime dell'*accountability* nel settore del mercato<sup>61</sup>, si tratta principalmente di valutare l'operato sui risultati in un sistema di libero commercio. In questo caso il metodo col quale si procede a verificare i risultati rispecchia le regole di mercato: il risultato migliore in termini di efficienza ed efficacia. Arriviamo dunque al settore in analisi ovvero quello del non – profit. Come si è già avuto modo di approfondire precedentemente, gli attori operanti nel non – profit in teoria non devono rendere conto del loro operato a nessuno. Basandosi sull'assenza dello scopo di lucro e sul volontariato non esistono, nella maggior parte dei casi, specifici meccanismi per rendere un attore del terzo settore *accountable*. Sicuramente ciò su chi bisognerebbe valutare questi enti sono le loro intenzioni, la loro *mission*, ma per il resto un investitore potrebbe continuare a supportare un'attività con o senza alcun incentivo nell'essere a conoscenza di organigramma, struttura interna e così via<sup>62</sup>. Il problema potrebbe sorgere quando, così come accade nel sistema politico europeo, un soggetto politico non a scopo di lucro si interfaccia con un'istituzione che ha sia poteri

<sup>61</sup> Si intendono tutti quegli attori che hanno come primo obiettivo fare dell'utile.

<sup>62</sup> Si tratta di donazioni volontarie il più delle volte.

esecutivi, che legislativi. Le formazioni della società civile portano una sfida direttamente alla capacità dei partiti politici<sup>63</sup> di trovare un corretto rapporto di scala con il livello di esigenze del sistema sovranazionale europeo. La loro è una cultura politica nuova, che va in contrasto con le vischiosità culturali statali – nazionalistiche. «Esse introducono nel sistema Ue la tensione universalista e solidarista di cui sono portatrici nel contesto sistemico dell'interdipendenza e della globalizzazione. Sono impegnate in operazioni di delicata ingegneria politico – istituzionale che una volta erano compito, anzi privilegio, dei governi» (*Mascia 2015: 4*). Dunque, in un momento di crisi acuta dei tradizionali sistemi di rappresentanza, lo sviluppo di nuove forme transnazionali di democrazia non soltanto assicura maggiore legittimità democratica ai processi decisionali internazionali, ma può anche produrre una maggiore coscienza civica tra la gente, con ricadute positive sugli stessi meccanismi della rappresentanza. Alle accuse di scarsa rappresentatività, le Ong rispondono anche attraverso la creazione di *networks* che rappresentano interessi generali e aggregano una domanda politica condivisa da larga parte dell'opinione pubblica europea, e anche mondiale.

La domanda che ci si deve porre, a questo punto, è la seguente: come si fa a sapere se un attore politico che come obiettivo ha quello di incrementare la democratizzazione nelle istituzioni europee e il sistema di rappresentanza delle istanze della società civile, sia al suo interno democratico e rispetti principi di uguaglianza se non può essere sottoposto ad *accountability* così come lo sono i partiti politici? Nel momento in cui ci si occupa della 'cosa pubblica', a qualunque livello amministrativo si parli, è naturale pretendere degli standard minimi che il soggetto che si interfaccia con le istituzioni deve rispettare. Non tutte le organizzazioni della società civile sono in grado di organizzarsi sufficientemente per garantire certi standard di democraticità interna, inoltre, nulla vieta che questi attori siano caratterizzati da comportamenti elitari dei suoi membri. A livello europeo, questi dubbi sono fortemente sentiti a causa della specificità della Commissione europea, prima istituzione che, non solo enti non – profit, ma anche *lobbies*, enti privati, gruppi d'interesse cercano di intercettare. La permeabilità della Commissione rispetto a questa realtà è messa in discussione non tanto perché si

---

<sup>63</sup> «Se da un lato, i partiti politici nazionali perdono militanti e consenso popolare, dall'altro le confederazioni partitiche europee stentano a svolgere quel ruolo di aggregazione della domanda politica» (*Mascia 2015: 3*).

pretende un unico metodo di analisi e ricerca *dell'accountability*, così come della *responsiveness*, ma perché a) ci si ostina ad immaginare un unico modo di rappresentare gli interessi, cioè attraverso partiti politici (nazionali); e, b) nonostante la Commissione europea detenga sia il potere esecutivo sia il monopolio dell'iniziativa legislativa, non ha un sufficiente grado di *accountability* elettorale verso la società civile europea. Un sistema istituzionale ambiguo, unito ad un sistema partitico in crisi oltre che inadeguato, per come è ora, a rappresentare gli interessi della società civile europea non può che dare come risultato un sistema politico poco efficiente.

### CAPITOLO 3

#### L'INEFFICIENZA DELLE CONFEDERAZIONI E LA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA PARTITICO EUROPEO

##### 3.1 Il sistema partitico tradizionale in evoluzione: *cleavage* politici in movimento

*«Piuttosto che conformare l'Europa per renderla più democratica, avrebbe più senso adattare la nozione di democrazia per renderla più europea. Dei leader politici hanno optato per formare una governance europea che è fallita nell'essere simile ai convenzionali criteri democratici. La legittimità democratica nell'Unione europea non può essere ottenuta modellando le sue istituzioni a quelle degli Stati nazione» (Mair 2005: 19).*

L'analisi della struttura delle opportunità politiche nella prospettiva delle *cleavage politics*, e tramite di essa lo stabilire il quadro delle famiglie partitiche europee, è di interesse prioritario non solo per fissare la fisionomia del sistema di partiti europeo, ma anche per valutare le possibilità di sviluppo dei partiti politici europei<sup>1</sup>. Lipset e Rokkan (1967) hanno ricondotto le fratture politico-sociali alla base della politica di massa in Europa all'insorgere di due macro processi connessi, da una parte, alla costruzione dello Stato nazione, e dall'altra agli effetti del processo di industrializzazione, in cui si strutturano due tipi di fratture, quella fra centro e periferia e quella fra stato e chiesa<sup>2</sup>. Nel primo caso, la componente determinante del conflitto politico, economico e sociale, appare incentrata sulla cultura, intesa come elemento capace di incentivare imprenditori

---

<sup>1</sup> Von Beyme (1987).

<sup>2</sup> L'attivazione di questo *cleavage* in termini politici porta alla nascita e all'affermarsi di famiglie spirituali di partito.



politici che politicizzano e modificano l'agire di comunità in un gruppo fondato su alcune comunanze (come lingua, territorio, storia) che rivendica un'autodeterminazione. Nel secondo caso, la frattura si attiva nell'era post-napoleonica e riguarda la contrapposizione fra «le aspirazioni mobilizzanti dello Stato – nazione e le richieste corporative della chiesa» (Rokkan 1982: 176). Naturalmente, oltre alla nascita e allo sviluppo dello Stato nazione, l'altra cesura storica in Europa, strettamente collegata alle *cleavage politics*, è riconducibile all'industrializzazione che dà vita ad un conflitto «tra interessi agrari e la classe nascente degli imprenditori industriali e il conflitto tra proprietari e datori di lavoro da un lato e affittuari, braccianti e operai dall'altro» (Ibidem). Il conflitto connesso al processo d'industrializzazione vede, da un lato, i proprietari / datori di lavoro, e dall'altro i lavoratori. La politicizzazione di questa frattura avviene ad opera dei partiti operai nella prima fase del processo di industrializzazione e contribuisce alla formazione dell'asse destra – sinistra, con una divisione che si polarizza tra i sostenitori di un minor ruolo dello Stato in economia e minor tassazione, e tra chi sostiene l'intervento delle istituzioni per creare un sistema di *welfare state*.

Un ulteriore apporto allo studio sui *cleavage* politici viene da Von Beyme (1967), il quale, in parziale accordo con la formulazione di Rokkan, identifica le seguenti famiglie di partito in Europa, nate e cresciute sulle stesse fratture individuate dal politologo olandese: *a*) i partiti liberali e radicali che, sorti in conflitto con *l'ancien régime* e difensori di interessi borghesi e diritti civili, assumono nei paesi cattolici un orientamento anticlericale; *b*) i partiti conservatori, sorti in contrapposizione ai liberali, si oppongono all'estensione dei diritti di suffragio e di cittadinanza e di deregolamentazione dei mercati; *c*) i partiti operai, socialisti e socialdemocratici sorti in contrapposizione al sistema borghese che, pur avendo un'origine extraparlamentare, tuttavia operano all'interno delle strutture democratiche e rivendicano diritti politici e sociali; *d*) i partiti agrari, nati per difendere gli interessi delle campagne contro il sistema industriale, si sviluppano prevalentemente in sistemi politici di piccole dimensioni in cui si avvia un processo lento di formazione dello Stato – nazione, e soggetti ad essere riassorbiti da altre famiglie politiche; *e*) i partiti etnoregionalisti, nati nel periodo fra due guerre mondiali per tutelare le minoranze etniche e linguistiche

contro il centralismo statale, radicale, di tipo fascista; *f*) i partiti di protesta della piccola borghesia, di tipo populista si pongono in conflitto con le istituzioni burocratico – assistenziali; *g*) i partiti ecologisti, nati in difesa dell’ambiente, contro l’inquinamento e per la difesa dei diritti civili, sono interpreti di quella trasformazione della cultura politica in senso post – materialista, e in seguito ricondotta all’arena dei partiti della sinistra libertaria<sup>3</sup>.

*Tabella. 3.1: Le fratture politico sociali*

<i>Processo generativo</i>	<i>Linea di frattura</i>	<i>Posta in palio</i>	<i>Formazioni partitiche</i>
<b>Costruzione dello Stato – nazione</b>	a) Centro – periferia	Controllo delle risorse linguistiche	Costruttori della Nazione vs partiti localisti
	b) Stato – Chiesa	Controllo delle risorse formative / simboliche	Liberali vs confessionali
<b>Rivoluzione industriale</b>	c) Città – campagna	Controllo delle politiche economiche	Liberisti vs agrari (conservatori)
	d) Capitale – lavoro <sup>4</sup>	Controllo della produzione materiale	Conservatori liberali vs socialisti (riformisti vs rivoluzionari)

*Fonte: Elaborazione dati Rokkan (1982)*

Nelle democrazie occidentali sviluppate, oltre all’affermazione dei partiti de – ideologizzati ed ‘elettorali’<sup>5</sup>, vi sono le condizioni per la nascita di una nuova frattura politica e sociale. Ciò che si può riscontrare è una divisione tra cittadini “integrati” nelle

<sup>3</sup> Viviani (2009).

<sup>4</sup> All’interno di questa frattura se ne originò un’altra nata successivamente alla rivoluzione sovietica che contrappose i partiti socialisti da quelli comunisti.

<sup>5</sup> I cosiddetti *cartel party*.

dinamiche sociali, in grado di trasformare in opportunità le risorse della modernizzazione radicale, e gli “esclusi” che declinano le stesse opportunità. In particolare, le trasformazioni connesse ai processi di globalizzazione che attraversano le società europee tendono a creare le condizioni per una “contro – rivoluzione silenziosa”<sup>6</sup> con uno spostamento a destra di settori sociali, un tempo invece integrati dai partiti di massa anche a sinistra, verso partiti neocomunitari. Si struttura così un’offerta contraddistinta dalla crescita dei partiti della sinistra libertaria in cui possiamo osservare valori post - materialisti, attività di protesta, mobilitazione periodica, e *membership* aperta che coinvolge una base sociale medio – alta. Gli ‘esclusi’ o marginalizzati dalla globalizzazione vengono attratti, invece, da un’offerta politica nuova, riconducibile ai partiti post – industriali, ma espressione di una nuova estrema destra<sup>7</sup>. Dunque, le trasformazioni in atto nelle società e nelle democrazie europee «sembrano determinare un passaggio dalla uni – dimensionalità dello spazio politico strutturato dai partiti tradizionali nel continuum destra – sinistra, alla multi – dimensionalità dello stesso in cui si avviano processi di ridefinizione della rappresentazione politica e con essa nuovi contenuti e nuove prospettive per le famiglie politiche dei partiti presenti in Europa» (*Panebianco 1982: 495*). L’espansione dello spazio pubblico europeo e il decadimento della funzione espressiva dei partiti tradizionali hanno contribuito all’emergere di due diverse fratture sociali direttamente all’interno dell’arena politica europea. La prima vede contrapposto l’*establishment* e l’*anti – establishment* mentre la seconda frattura è sovranazionale ovvero sull’esistenza stessa dell’Unione europea. Se nel primo caso resta il concetto di destra – sinistra, sebbene si possa osservare una frattura ‘verticale’ tra la rappresentanza tradizionale e quella ‘del popolo’, è nel nuovo *cleavage* relativo alla rappresentazione politica europea che è corretto soffermarsi. Nonostante siano trascorsi Sessant’anni dai Trattati di Roma, fissare il contenuto del processo d’integrazione appare di difficile soluzione dal momento che la costruzione dell’Ue lascia tutt’oggi domande aperte relativamente alla dimensione costitutiva (Europa sì vs Europa no), alla dimensione di definizione funzionale della *polity* (più Europa vs meno Europa), e alla dimensione di *policies*

---

<sup>6</sup> Ignazi (1992).

<sup>7</sup> In questi partiti notiamo organizzazione debole, forte legame sociale con tradizioni e conservatorismo, rifiuto di integrazione e del processo dell’immigrazione.

(Europa liberale e liberista vs Europa intesa come modello sociale)<sup>8</sup>. L'analisi politica deve essere approfondita e occorre osservare come l'emergere di questo nuovo *cleavage* si comporti con il tradizionale sistema di rappresentanza politica basato sull'asse destra – sinistra<sup>9</sup>. Marks e Steenbergen (2004) mettono proprio in evidenza come vi possano essere quattro modelli di interazione fra le culture politiche nazionali e la nuova dimensione europea:

i) Il modello delle 'relazioni internazionali', condiviso dall'approccio realista, intergovernativo e neofunzionalista, presenta due dimensioni, la prima destra – sinistra, e la seconda più - meno integrazione europea come indipendenti. In questo caso la frattura europea si articola nel campo sovranazionale mentre si viene a creare una divisione tra i governi nazionali (secondo i realisti), tra i governi e i gruppi d'imprenditori (secondo gli intergovernativi), o tra i burocrati e i politici (secondo i neofunzionalisti).

ii) Il modello riconducibile agli studi di Hix e Lord (1997), afferma che le tradizionali divisioni politiche ricomprese sull'asse destra – sinistra rimangono ortogonali, ossia indipendenti e, soprattutto, non sovrapponibili alle divisioni generali in relazione alla prospettiva di cessione della sovranità statale sulla base di una minor o maggiore integrazione europea. In questo modello si assumono come centrali nel conflitto politico nazionale le preferenze sulle *policies*, mentre in relazione all'Europa si è in presenza di una struttura del conflitto politica nuova, con partiti politici tradizionali che sono genericamente a favore di una maggiore integrazione, mentre i partiti più radicali che si pongono agli estremi dell'asse politico si presentano in opposizione ad un incremento della cooperazione e dell'integrazione stessa.

iii) Il modello elaborato da Tsebelis e Garrett (2000) si rifà alla teoria della sovrapponibilità e quindi dell'inclusione della frattura europea all'interno di quella tradizionale, cioè tra destra e sinistra. Si viene, perciò, a creare un unico asse di opposizione politica il cui elemento chiave è costituito dalla tradizionale struttura del conflitto di tipo nazionale. La frattura europea viene intesa in questo modello come una graduale divisione degli interessi riconducibili all'Europa, in cui i partiti politici della

---

<sup>8</sup> Viviani (2009).

<sup>9</sup> Che seppur in trasformazione, continua ad esprimere il principale sistema di lealtà e identità politica all'interno dello Stato – nazione.

sinistra chiedono più regolazione, mentre quelli di destra privilegiano un minor intervento regolativo.

iii) Il modello proposto da Hooge e Marks (1999) individua un'interazione politica relativa al formarsi di una *polity sovranazionale*, in cui la frattura destra – sinistra, nei termini di modello di Stato sociale contro libero mercato, e quella di più o meno integrazione europea non risultano né sovrapponibili, né ortogonali. Tuttavia, emerge come alcune delle dimensioni rilevanti del processo d'integrazione siano riconducibili proprio all'asse tradizionale. Si ipotizza, dunque, un modello nel quale i partiti di centro – sinistra hanno un orientamento rivolto ad una maggior regolazione sociale del mercato (*regulated capitalism*) e una connotazione tendenzialmente più europeista quando il dibattito si sposta dalla costruzione del mercato unico alla regolazione pubblica; viceversa i partiti di centro – destra<sup>10</sup>.

Inoltre, se volessimo addentrarci nello studio relativo all'associazione tra partiti che si posizionano nell'asse politico tradizionale e quello europeo dovremmo disaggregare per temi e per famiglie politiche i partiti politici. Una volta effettuata questa procedura si può notare che: *a*) c'è una chiara associazione tra la posizione ideologica lungo l'asse di sinistra e il supporto per l'integrazione europea su tematiche che hanno a che fare con occupazione, ambiente e politiche di coesione; e *b*) l'associazione tra l'asse destra – sinistra e pro o contro l'integrazione europea è più forte nei partiti politici *mainstream*<sup>11</sup>. Nell'arena politica elettorale europea, però, gli schieramenti non sempre sono coerenti e inalterati. Il problema è che i partiti politici nazionali sono i veri attori chiave delle scelte sia delle confederazioni partitiche, che dei gruppi nel Parlamento europeo. Così come sono presenti due canali di rappresentanza (nazionale ed europeo), siamo in presenza di due possibili dimensioni di conflitto e competizione. La prima, che potremmo chiamare la 'dimensione europea' è vincolata da un lato dal conflitto dovuto

---

<sup>10</sup> «Si può osservare una progressiva riduzione di consenso verso l'Unione europea fra i partiti della sinistra socialista in corrispondenza del crescere di una rappresentazione dell'Europa come strumento per l'apertura dei mercati economici, e viceversa un maggior supporto da parte dei partiti di centro – destra in riferimento alla rappresentazione dell'Europa come strumento per riduzione dell'intervento dello Stato in economia» (Viviani 2009: 72).

<sup>11</sup> «C'è da dire che il *cleavage* politico relativo all'integrazione europea spesso non è stabile. Nel 1984 i socialdemocratici costituivano il più grande gruppo di euro – scettici alle elezioni europee; mentre nel 1999 erano dei convinti sostenitori del processo d'integrazione e tra i partiti più pro – europei presenti in Europa» (Hooge e Marks 2004: 2).

all'istituzionalizzazione di un sistema politico europeo riconoscibile, e dall'altro lato, dal conflitto relativo alla penetrazione delle norme europee. A differenza della dimensione territoriale, così come argomentato da Lipset e Rokkan, la dimensione europea non sembra essersi distribuita ed è rimasta meno politicizzata rispetto alla prima. La seconda dimensione potremmo chiamarla 'funzionale' e concerne le aree di *policies* in cui l'Ue ha già assunto competenza e nella quale vi sono, naturalmente, diverse visioni di priorità e di contenuti<sup>12</sup>. Sembra che la rappresentanza *via* nazionale tenda di più ad esprimere un'opposizione alla dimensione europea, mentre la rappresentanza *via* europea si occupa di più del contrasto sulla dimensione funzionale. Risulta, quindi, piuttosto lineare concludere che i partiti politici scelgono di competere alle elezioni europee su temi e argomenti che non sono decisivi per il loro posizionamento sulla 'dimensione funzionale', ma preferiscano schierarsi su chi sia a favore o meno dell'istituzionalizzazione delle istituzioni europee o su questioni del tutto irrilevanti ai fini delle elezioni per le quali stanno concorrendo<sup>13</sup>. «Il risultato è una notevole sub – politicizzazione della dimensione europea» (Mair 2005: 10). Infatti, il *gap* che l'Ue dovrebbe colmare, in termini di rappresentanza, va individuato proprio nel processo di *input*. Negli altri sistemi politici, in particolar modo in quelli europei ed occidentali, gli input e le richieste della società civile sono veicolate via partiti politici, i quali, attraverso il processo elettorale, portano le istanze nei luoghi di decisione. Il sistema politico europeo è più complesso in quanto più popolato da attori politici. Oltre ai partiti politici europei, abbiamo la presenza di organizzazioni non governative, azioni di cittadini attivi, movimenti sociali, gruppi d'interessi e lobby<sup>14</sup>. A differenza di ciò che si potrebbe pensare, l'insieme delle relazioni che questi attori hanno con le istituzioni non rendono la politica europea, o l'Ue stessa, meno 'rispondente' verso i singoli individui. Ciò che bisogna analizzare nello specifico è se il sistema politico europeo

---

<sup>12</sup> Mair (2005).

<sup>13</sup> Il lungo e tortuoso processo d'integrazione europea ha sempre riconosciuto élite e leader politici come suoi traghettatori, inoltre, è stato un progetto non politicizzato per il rischio di non successo. La mancanza del sostegno dei cittadini è inspiegabile sotto certi punti di vista e la disaffezione nel progetto stesso, così come il clima di sfiducia generale nella classe politica europea, sono le conseguenze di questa mancanza.

<sup>14</sup> A dirla tutta, la '*self – representation*' è indice di qualità democratica perché la società si organizza e si rapporta con le istituzioni, le quali risultano avere un grado di *responsiveness* immediato e più diretto con gli stessi cittadini europei.

possa migliorare i suoi canali di rappresentanza nel caso in cui i partiti politici europei assumano realmente il compito di porsi come ricettori e moltiplicatori di capitale sociale, e, attraverso un procedimento democratico<sup>15</sup>, portino le istanze della società all'interno degli organi legislativi ed esecutivi. «La democrazia funziona perché i partiti con agende e candidati in competizione si organizzano per realizzare i propri obiettivi. Se i partiti non si evolvono nella loro organizzazione, o se colludono anziché competere, la scelta degli elettori non verrà di fatto trasferita in una leadership politica o in un programma politico» (Hix, Kreppel, Noury 2003: 310).

Le fratture politiche sociali si sono create, esistono, e continueranno ad esistere fintanto che vi sarà uno scenario nel quale uno o più partiti si posizioneranno lungo quelle spaccature. La competizione politica, in un regime democratico la scelta dell'elettorato diviso tra le due posizioni, porta ad ottenere un certo consenso politico a favore di uno, piuttosto che dell'altro. Senza consenso politico, viene a mancare colui che si prende la responsabilità delle decisioni fatte (e non). Al momento, il sistema partitico europeo non permette questa procedura, anzi crea esattamente un processo inverso perché: a) i sistemi partitici nazionali oltre a 'restare nazionali', si occupano di politiche europee all'interno della loro *comfort zone* e non competono a livello europeo (e di conseguenza non assicurano nessuna azione concreta né a favore né contro le *policies* dell'Ue), innescano un percorso di *nazionalizzazione del sistema partitico europeo* per il quale i partiti politici in Europa hanno il compito di rappresentare le istanze solo dei loro cittadini nazionali;

b) sebbene si sia in presenza di un sistema istituzionale basato sulla *multi – level governance*, rispettando il principio di sussidiarietà, il sistema partitico europeo non sembra essersi tutt'ora adattato al sistema politico, per cui influenza in maniera negativa il percorso delle decisioni politiche nell'Ue;

c) non essendoci nessun potere in gioco, quindi nulla da conquistare nella competizione politica europea, i partiti non sono in grado di mobilitarsi e mobilitare per la conquista di una leadership.

Infatti, nessun decisore significa nessuna scelta.

---

<sup>15</sup> Prima di tutto nel rispetto di principi e democraticità interna nei partiti politici stessi.

### 3.2 L' europeizzazione dei sistemi partitici nazionali

«L'unico modo possibile per riconquistare i cittadini è convincerli che i loro stessi interessi e valori possono essere promossi attraverso l'Unione europea, se non ora, in un momento non molto distante del futuro» (Bartolini 2006: 43).

La competizione partitica rappresenta il meccanismo base concepito per generare legittimità politica. Questo meccanismo si basa sulla cosiddetta 'relazione circolare' tra i cittadini e i loro rappresentanti, la quale, come abbiamo già avuto modo di approfondire, è la *conditio sine qua non* di una democrazia rappresentativa: l'esecutivo, di norma, ha il controllo sull'agenda politica e propone la formulazione delle *policies*, sulle quali si esprimerà il Parlamento. La maggioranza parlamentare, e il governo da questa sostenuta, saranno successivamente impegnati nella diffusione pubblica di informazioni verso i cittadini, i quali potranno mettere in pratica l'*accountability* e la *responsiveness* basandosi sui risultati delle *policies*. La democrazia rappresentativa<sup>16</sup> si compone come minimo di tre standard che garantiscono la legittimità democratica: *i*) i governi rispondono agli interessi dei cittadini, rappresentati dai partiti politici; *ii*) il sistema, quindi, produce decisioni circa le questioni sociali; *iii*) il processo di *decision – making* è aperto al dialogo e al pubblico, il che rende l'esecutivo più *accountable* verso il Parlamento e, allo stesso tempo, il parlamento più *accountable* verso i cittadini<sup>17</sup>.

Auel e Benz (2005), riconoscono tre tipi di sistemi parlamentari nei quali questi meccanismi base della democrazia rappresentativa possono differire:

- il sistema 'Westminster', dove il controllo sull'agenda politica è monopolizzato dal governo, e si è in presenza di un sistema bi – partitico competitivo che produce un alto tasso di alternanza;

---

<sup>16</sup> Potremmo chiamarla, più correttamente, democrazia parlamentare.

<sup>17</sup> Auel, Benz (2005).



- il sistema ‘tedesco’, che si compone di una forte competizione multi – partitica in quanto la maggioranza parlamentare condivide il controllo sull’agenda politica assieme al governo;
- il sistema ‘nordico’, che ha la specificità di comporsi di esecutivi di ‘minoranza’, dato il grado di pluralità presente nell’arena politica elettorale, che, in cooperazione coi gruppi parlamentari, controllano l’agenda politica.

A livello europeo, le cose sono più complicate. Da un lato, l’agenda politica non proviene da manifesti elettorali o da un programma di governo in cui esecutivo e maggioranza sono d’accordo. Al contrario, le proposte politiche dell’Ue potrebbero essere in pieno contrasto con quelle nazionali. Anche per questo motivo, si possono notare larghe maggioranze sostenere l’esecutivo europeo, in questo modo i partiti nazionali presenti nel Pe sfruttano la loro presenza per influenzare le scelte di governo della Commissione<sup>18</sup>. Dall’altro lato, non c’è nemmeno un incentivo a ostacolare il *policy – making* europeo in contrasto con le priorità dei governi nazionali, ovvero non c’è la presenza di un’opposizione. Così come avviene nei governi ‘di minoranza’, l’opposizione presente nel Parlamento si limita a forzare il governo a seguire la propria posizione. Al momento, non è pensabile che la minoranza presente al Pe<sup>19</sup> possa organizzarsi per sfiduciare l’esecutivo, cioè la Commissione, e dunque andare a nuove elezioni. Non è sbagliato affermare che siamo in presenza di una partecipazione ‘formale’ degli schieramenti partitici e che tale partecipazione «non garantisce l’influenza parlamentare sulle politiche europee» (Auel, Benz 2005: 388). La relazione tripartita tra attori nei sistemi parlamentari è limitata dal sistema di *multi – level governance* presente nell’Ue. La scelta sulle *policies* europee viene presa parallelamente dai governi nazionali (e quindi dai loro parlamenti) e dalla Commissione europea<sup>20</sup>. Seguendo le basi di un sistema parlamentare, il governo dovrebbe essere vincolato al

---

<sup>18</sup> Ricordiamo che i commissari europei, uno per Stato membro, sono scelti dai governi nazionali. Il sistema legislativo si compone poi del Pe, purtroppo tutt’ora operativo secondo interessi nazionali, e del Consiglio, in cui siedono, ancora una volta, i governi nazionali.

<sup>19</sup> Rappresentata da fronti completamente opposti e disorganizzata.

<sup>20</sup> «Le federazioni partitiche, partito fuori dalle istituzioni, hanno sviluppato dei manifesti programmatici che, stabili nel tempo, riflettono la tradizionale dimensione politica destra/sinistra. Tuttavia le campagne elettorali nazionali per il Parlamento europeo sono ancora parzialmente connesse con i manifesti delle Federazioni europee dei partiti e il modello delle ‘*second order national elections*’ non è ancora stato sostituito da modalità di competizione politica europeizzata» (Mascia 2014: 36).

volere del Parlamento, o della sua maggioranza, perché solo in questo caso sarebbe garantito che le richieste dell'elettorato siano di fatto trasformate in *policies*. Siamo in presenza di due livelli di *polity*, nei quali possiamo ritrovare attori con poteri di veto 'interni' ed 'esterni': nel processo legislativo europeo, il potere di veto diretto, o interno, contro le proposte dell'*agenda setter* appartiene al Consiglio. I Parlamenti nazionali, invece, possono indirettamente esercitare dei poteri di veto verso il loro governo e le sue decisioni. La questione è centrale perché un governo nazionale potrebbe usare tatticamente il potere di veto indiretto come 'ricatto' finché le negoziazioni non lo soddisfano, minacciando che il proprio parlamento bocci il comportamento del governo, e dunque lo sfiduci. I rapporti tra diversi attori politici in un sistema di *multi level- governance* hanno un impatto consistente nell'interazione tra i sistemi parlamentari nazionali e quello di *decision – making* europeo. Possiamo, perciò, osservare tre diversi tipi di comportamento:

- i gruppi di maggioranza hanno l'obiettivo di adottare una posizione che sia conforme agli interessi dei cittadini che rappresentano, infatti, gli elettori si aspettano che i loro rappresentanti tra gli interessi nazionali e quelli europei scelgano i primi. Se la maggioranza dà al governo troppa libertà discrezionale nelle negoziazioni in sede europea, rischiano che l'elettorato incolpi i partiti per non aver fatto tutto il possibile per difendere i loro interessi. Dall'altro lato, però, se la maggioranza decide di adottare un controllo stretto verso il governo nazionale, e se decidesse di intimidirlo minacciandolo col proprio potere di veto, comprometterebbe la possibilità dell'esecutivo di trovare un compromesso con gli altri governi a causa della poca libertà di manovra.

- Le opposizioni si ritrovano nello stesso dilemma, in mezzo a due alternative che hanno entrambe conseguenze negative circa la loro possibilità di rivincere le elezioni. Se le forze d'opposizione criticano l'esecutivo troppo duramente potrebbero essere accusate di danneggiare la posizione del governo, e di conseguenza di diminuire la rappresentanza degli interessi nazionali. In ogni caso, se decidessero di cooperare con la maggioranza di governo, non garantirebbero alcuna alternativa all'elettorato e verrebbero accusate di scaricare tutta la responsabilità alla maggioranza.

- I governi nazionali si ritrovano in una posizione più confortevole in quanto hanno un'influenza diretta non indifferente a livello europeo e hanno possibilità di controllo di

informazioni e accesso alla struttura partitica di *multi – level governance*. In ogni caso, il potere assunto dai governi nazionali lungo il processo d'integrazione europea permette loro piena libertà di definizione dell'*agenda setting* ma, dall'altro lato, anche una posizione scomoda non solo per loro, ma per l'intera struttura istituzionale europea. Infatti, i governi nazionali hanno degli obiettivi che vanno in netto conflitto tra di loro, e trovare delle soluzioni in sedi intergovernative, dove vige la prassi, se non la regola, dell'unanimità, mette gli esecutivi nazionali nella posizione di giocare sempre al ribasso tra interessi nazionali e comunitari<sup>21</sup>. Spesso, per il rischio di perdere consenso, considerando anche la difficoltà comunicativa verso l'elettorato del processo di *policy – making* europeo, il risultato è semplicemente una non – scelta.

Si può concludere, dunque, che «a parte per le *policies*<sup>22</sup> interne e le istituzioni, l'Unione europea non ha raggiunto i partiti politici nazionali in maniera diretta» (Ladrech 2009: 7). Questo ci porta ad analizzare se, e in che modo, vi sia un'europeizzazione dei sistemi partitici nazionali in corso. Potremmo iniziare col domandarci quali siano gli incentivi che l'Ue detiene per cambiare, a volte posizione, a volte semplicemente atteggiamento dei partiti politici. Al momento, quasi nessuno: non può essere trasferita nessuna somma di denaro da qualunque fonte (comprese le confederazioni partitiche) nelle casse dei partiti nazionali; i singoli partiti non sono in grado di influenzare il processo di *decision – making* europeo per poter trarne vantaggio nella competizione interna<sup>23</sup>; le elezioni del Parlamento europeo restano, nella maggior parte dei casi<sup>24</sup>, di secondo ordine; i due obiettivi principali dei partiti politici, massimizzare i consensi elettorali ed ambire ad occupare ruoli istituzionali non sono al momento possibili<sup>25</sup>. Mair (2007) fa un'importante distinzione fra gli effetti diretti e indiretti<sup>26</sup> dell'Ue quando si chiede se l'europeizzazione abbia portato direttamente alla

---

<sup>21</sup> Auel, Benz (2005).

<sup>22</sup> L'Ue non è considerata un'istituzione da cui si possono trarre opportunità da parte dei partiti politici, come invece potrebbe essere per alcuni gruppi d'interesse o attori sub – nazionali. Non vi sono apparentemente né risorse né attori che possano essere utili nelle arene politiche nazionali.

<sup>23</sup> Anzi, in uno Stato membro con un pronunciato grado di euroscetticismo, sarebbe controproducente qualunque tipo di coinvolgimento a livello europeo.

<sup>24</sup> Soprattutto se parliamo degli Stati – membri fondatori.

<sup>25</sup> Ladrech (2009).

<sup>26</sup> Per effetti indiretti si intendono quei cambiamenti nel sistema politico nazionale che potrebbero avere un impatto interno sul comportamento dei partiti.

formazione di nuovi partiti politici sia nell'arena nazionale che quella europea. Le implicazioni di questo fenomeno per i partiti nazionali esistenti sono strettamente legate ad una più fondamentale dinamica, cioè se la dimensione europea – in qualunque modo essa sia definita – costituisca una dimensione completamente separata nella competizione partitica o se essa rinforzi, sia assorbita, o addirittura sfruttata, da preesistenti dimensioni di competizione. Ciò che si evince quando si tiene in considerazione l'impatto dell'Unione europea nella creazione di nuovi partiti (*format*) o nella ristrutturazione della natura della competizione partitica (*mechanics*), è che, in generale, vi sia un impatto diretto sull'ambiente politico nazionale nel quale i partiti operano, piuttosto che sui partiti *per se* <sup>27</sup>. Gli effetti sui partiti derivano dalla complessiva riduzione o limitazione dell'abilità dei governi nazionali di 'offrire' una decisione agli elettori. Ladrech (2009) sostiene che ci siano diverse dimensioni di organizzazione e attività partitiche da investigare visto che «la ridotta manovrabilità del governo si riflette nei partiti», ossia:

- a) un cambiamento programmatico, dovuto a quanto e come l'Ue sia presente nei manifesti e se questo crei un certo effetto di convergenza tra i partiti;
- b) un cambiamento organizzativo, relativo a come il processo di integrazione europea abbia modificato l'autonomia delle leadership partitiche;
- c) il modello di competizione partitica, ovvero analizzare se vi sia un avvicinamento tra i maggiori partiti di centro - destra e centro – sinistra verso posizioni più moderate<sup>28</sup>;
- d) le relazioni nei modelli di *party – government*, supponendo che l'espansione di competenze all'Ue possa portare tensioni tra il *party in public office* e il *party on the ground*, col *party in central office* che si improvvisi, o che almeno cerchi di farlo, da mediatore<sup>29</sup>;
- e) le relazioni al di là dei sistemi partitici nazionali, argomentando perché un partito nazionale dovrebbe impegnarsi ed essere coinvolto nelle attività delle rispettive confederazioni partitiche europee. Nonostante l'incremento della competenza dell'Ue nelle *policies*, che riduce quelle nazionali, i partiti non si sono essenzialmente impegnati

---

<sup>27</sup> Mair (2000).

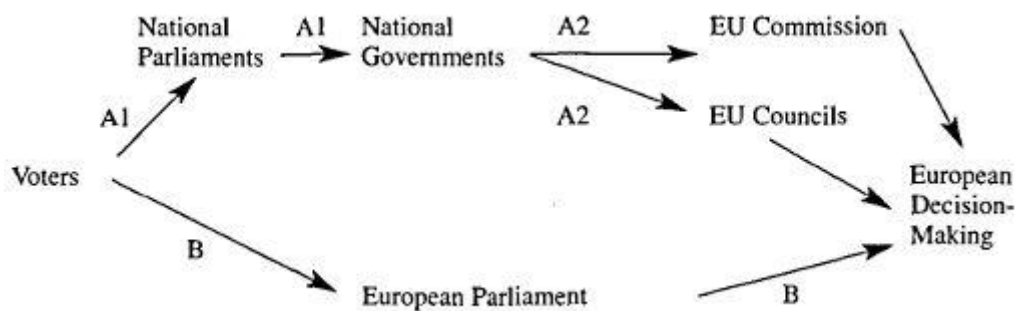
<sup>28</sup> E di conseguenza studiare se nei sistemi partitici nazionali si aprano spazi agli estremi dell'asse destra – sinistra.

<sup>29</sup> Katz, Mair (1995).

in profondi cambiamenti interni che, invece, potrebbero produrre *i)* una miglior valutazione, e formazione, dei propri membri sulle azioni del *government* europeo, e *ii)* una diminuzione della dipendenza dalle risorse esterne di valutazione e informazione, che al momento produce un deficit democratico interno ai partiti che potrebbe condurre a un ulteriore discredito della legittimità del *party government*.

In conclusione, l'Europa ha certamente generato nuovi soggetti politici, in particolar modo partiti politici che hanno organizzato quei segmenti di opinioni e sentimenti ostili e scettici verso l'integrazione europea. Questi nuovi partiti politici, però, sono rimasti confinati nell'arena elettorale europea, occupandosi principalmente di contestare le elezioni per il Parlamento europeo<sup>30</sup>, evitando la competizione nazionale. La non – creazione di un'opposizione sulle *policies* del *government* europeo ha, da un lato, generato effetti indiretti di un'europeizzazione dei sistemi partitici nazionali limitando la polarizzazione sul *cleavage* pro - contro integrazione europea, designando le elezioni europee a meri plebisciti sull'Europa; e, dall'altro, ha rafforzato una tipologia di doppio accesso e rappresentanza al policy – making europeo, dove attraverso il canale di tipo 'A' gli elettori si affidano ai propri partiti politici nazionali e ai propri governi per portare le loro istanze a livello europeo, mentre il canale di tipo 'B' resta dedicato ad una competizione partitica sul *cleavage* europeo, sebbene continui a sovrapporsi a quella nazionale.

Figura 3.1: Accesso elettorale al decision – making europeo



Fonte: Mair (2007)

<sup>30</sup> Assicurandosene, così, l'ingresso nelle istituzioni.

Questi duplici livelli di rappresentanza politica non sembrano avere nulla in comune se non l'elettorato, e il fatto che in entrambi vi sono gli stessi partiti politici che competono per l'obiettivo sbagliato: rappresentare i cittadini dei propri Stati membri, su base politica, nelle istituzioni europee. I sistemi partitici europei più che subire indirettamente un'europeizzazione hanno semmai rallentato direttamente lo sviluppo di un *party – government* europeo, adattandosi al sistema politico anziché modellarlo al fine di stimolare la nascita di un sistema partitico dell'Unione europea dove poter competere. La mancanza di un dibattito politico europeo<sup>31</sup> non solo crea disagio verso gli elettori, che potrebbero, all'opposto, avere un'immagine degli schieramenti politici più chiara e netta, ma non permette ai *policy – makers* di essere orientati e coordinati su una stessa *issue*, per esempio. Inoltre, nel momento in cui una forza politica prende posizione su un tema, le forze ad essa concorrenti sono forzate a schierarsi per 'occupare' politicamente quella battaglia, garantendo così la lettura di un'impostazione dei partiti nettamente più definita<sup>32</sup>. La competizione partitica, oltretutto, produce vincitori e sconfitti, maggioranze e opposizioni, la mancanza nel sistema partitico europeo di battaglie politiche è causa di un continuo declino dell'interesse alla politica europea. Le confederazioni partitiche, prima di evolversi strutturalmente, devono occupare dei *cleavage* politici nell'arena politica europea, facendo questo potranno, da un lato, fare riferimento a tutti i partiti politici che si ritroveranno in quella battaglia e quindi usufruire del capitale sociale da loro movimentato e, dall'altro, poter attivare l'*accountability* interistituzionale attraverso logiche di opposizione presenti in tutti i sistemi parlamentari ad oggi esistenti.

La priorità è colmare l'assenza della competizione partitica europea.

---

<sup>31</sup> Hix (2006).

<sup>32</sup> Oltre ad attrarre i media e la società civile sulla tematica.

### 3.3 Il sistema di *multi – level governance* come struttura per i partiti politici europei

*Un sistema partitico consiste non solo di partiti ma anche di una struttura data dai rapporti tra i partiti stessi e dai limiti che tali rapporti impongono. Le tre facce organizzative che essi presentano, il party on the ground, il party in central office, e il party in public office debbono essere tutte sufficientemente sviluppate e tra loro integrate per poter svolgere le proprie funzioni nel sistema politico. Nell'Ue i partiti agiscono attraverso tre tipi di strutture: i partiti nazionali, i gruppi parlamentari, i partiti politici a livello europeo. Secondo Katz e Mair (1995) i partiti nazionali costituiscono il party on the ground, i partiti politici a livello europeo il party in central office, i gruppi parlamentari il party in public office. Nel loro complesso le tre componenti tra loro integrate costituiscono un'unica entità: l'euro-partito.<sup>33</sup>*

I partiti politici non sono archetipi immutabili nel tempo, le loro funzioni e organizzazioni variano e la stessa cultura politica si evolve in relazione al mutamento sociale e politico. I partiti europei nascono e si sviluppano fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento politicizzando strategicamente le fratture sociali<sup>34</sup> nel contesto europeo. La lunga e progressiva crisi dei partiti può essere ricondotta alla de – ideologizzazione dei *catch all parties*. Il mutamento erode la struttura sociale classica e il riconoscimento identitario delle e nelle famiglie politiche, i partiti cominciano a dare priorità soprattutto alla massimizzazione dei voti, e di conseguenza limitando o, in certi casi, danneggiando, i rapporti con l'elettorato di riferimento. Si passa, dunque, al modello del *cartel party*, che ha il proprio orizzonte di sviluppo nell'alveo delle istituzioni, al cui interno il partito si adopera per 'sopravvivere' e impedire l'accesso nel sistema di elementi destabilizzanti<sup>35</sup>. Affermare che «solo l'illusione o l'ipocrisia può far credere che la democrazia sia possibile senza i partiti politici» (Kelsen 1970), non

---

<sup>33</sup> Levi, Sozzi (2015).

<sup>34</sup> Lipset, Rokkan (1981).

<sup>35</sup> Katz, Mair (1995).

può che aprire il dibattito sulla natura stessa della democrazia sovranazionale e del carattere assunto dal sistema politico e partitico europeo. Per capire se l'Europa necessiti degli euro-partiti e se gli euro-partiti siano compatibili con il carattere assunto dell'Unione europea bisogna domandarsi da cosa sono composti gli euro-partiti e cosa necessiterebbero, nel caso si assumesse questa ipotesi, per essere più presenti nel sistema partitico europeo. «Se la democrazia moderna richiede partiti politici istituzionalizzati, è d'altra parte vero che esiste un ampio discredito nelle democrazie europee (e non solo) nei confronti sia dei partiti come organizzazioni, sia del ruolo che i partiti esercitano nei sistemi democratici. Tale discredito, che si accompagna a una crescita della sfiducia nelle istituzioni della politica, può essere ricondotto al passaggio dagli equilibri e dai soggetti della società industriale a quelli di una società post-industriale e post-democratica, o altrimenti alla trasformazione delle democrazie contemporanee da democrazia di massa a democrazia del pubblico» (Viviani 2009: 19). L'analisi dei partiti politici in riferimento all'azione strategica nella politicizzazione delle fratture sociopolitiche permette di verificare come la comparsa del nuovo *cleavage* legato al processo di costruzione dell'Europa costituisca un elemento di sfida ai partiti politici nazionali<sup>36</sup> e come esso si rapporti alla multidimensionalità del quadro politico e dei partiti nei sistemi nazionali. Il processo di formazione dello 'spazio politico europeo' vede tre tipi di attori, ricondotti a tre tipi di livelli territoriali: i cittadini, gli stati (e le loro istituzioni), e la classe politica. Proprio nelle dinamiche di interazione tra tali attori e livelli si possono cogliere le evoluzioni che hanno reso, e tutt'ora rendono, *l'europolity* un processo tutt'altro che concluso o definito in cui si alternano teorie sulla necessità di un sistema di rappresentanza politica e di *accountability* simile a quelle che vediamo presenti negli Stati nazionali, e teorie in cui il nuovo tipo di spazio politico – istituzionale assume una struttura diversa rispetto alle forme tradizionali di legittimità politica<sup>37</sup>. Di fatto, il processo di costruzione dell'Ue stessa rappresenta una sfida all'idea di democrazia propria dei sistemi politici nazionali, sia perché l'Ue non è propriamente uno 'Stato', sia per la difficoltà nel processo di formazione di un sistema rappresentativo e partecipativo sovranazionale. Ma, così come le stesse democrazie

---

<sup>36</sup> Bartolini (2005).

<sup>37</sup> Viviani (2009).



nazionali si diversificano secondo linee evolutive storiche, basate sulla differenza dei processi di istituzionalizzazione e di democratizzazione<sup>38</sup>, così l'Unione europea può essere espressione di una propria specificità, che potremmo individuare in un regime democratico post-nazionale in cui le complessità dei processi politici e dell'architettura istituzionale non vanno in contrasto col paradigma classico della democrazia<sup>39</sup>. Se volessimo avanzare delle critiche alla fragile democratizzazione sovranazionale potremmo, in sintesi, ricondurle a: « la debolezza delle istituzioni rappresentative europee, l'estrema difficoltà di adattamento dell'Unione europea al paradigma maggioritario proprio di un modello in cui il parlamento costituisce la risorsa più importante di legittimità democratica attraverso il controllo del governo, e, infine, l'emergere, a fianco del deficit democratico, di valutazioni critiche relative agli standard del welfare state in un sempre più integrato mercato europeo» (Viviani 2009: 35). Questi aspetti sopraccitati hanno un minimo comun denominatore, ovvero l'assenza dei partiti politici sia nell'analisi dell'*europolity*, sia nella configurazione di un sistema partitico che si prenda 'carico' di questi problemi e si attivi, attraverso una competizione partitica, per affrontarli. Come già argomentato precedentemente, i partiti politici hanno esercitato nelle democrazie europee un ruolo unico nel formare le identità politiche. Per definire la natura del fenomeno partitico nello spazio politico europeo occorre prendere in considerazione proprio il problema delle origini partendo da quella che appare la dimensione costitutiva del partito: lo Stato - nazione. Emergono categorie che si basano su criteri funzionalisti in relazione ad obiettivi specifici che i partiti devono assolvere in seno alla società: il partito di rappresentanza individuale e di integrazione di massa di Neumann (1956), il partito-comunità di Duverger (1951), la distinzione fra *vote seeking*, *policy seeking* e *office seeking* di Wolinetz (2002), il modello razionale – efficiente e il modello della democrazia partitica di Wright (1971), il modello del cartel party di Katz e Mair (1995)<sup>40</sup>. Inoltre, modelli diversi emergono in relazione all'organizzazione. È possibile ricomprendere la classica distinzione fra partito di quadri e di massa, sempre di Duverger, quella fra partito burocratico di massa e professionale elettorale introdotta

---

<sup>38</sup> Rokkan (1982).

<sup>39</sup> Tanto meno si può utilizzare quel modello di democrazia per affermare che l'Ue sia un sistema non-democratico.

<sup>40</sup> Viviani (2009).

da Panebianco (1982), e, infine, è possibile individuare un approccio riconducibile alla teoria della scelta razionale<sup>41</sup>.

In questa sede, si ritiene corretto utilizzare la definizione di Weber (1974), che per partito politico intende un'associazione fondata su forme volontarie di adesione caratterizzata da un agire di comunità orientato alla società e al perseguimento per i propri militanti di vantaggi materiali o ideali legati a fini oggettivi, a vantaggi personali o ad entrambi. Se la composizione, così come la divisione del lavoro, degli euro-partiti si basa sulla struttura di Katz e Mair (1995), è inoltre corretto individuare un insieme di compiti che i partiti devono realizzare. Diamond e Gunther (2001) identificano sette funzioni indicate come comune denominatore dei partiti politici, tra cui: una di nomina e reclutamento dei candidati, una di mobilitazione e supporto per i candidati nella partecipazione elettorale, una di strutturare le scelte attraverso gruppi di candidati che competono per differenti *issues*, una di rappresentanza di differenti gruppi sociali sia sotto il profilo simbolico sia nell'avanzare di interessi specifici, una di aggregazione di interessi specifici in più ampie coalizioni elettorali e di governo, una funzione legata alla formazione e al sostegno ai governi, una funzione all'integrazione dei cittadini nelle strutture dello stato. Una volta individuato il richiamo scientifico ad un modello di partito, bisogna analizzare quanto i partiti politici europei possano rientrare in questa definizione e in queste strutture. Successivamente, si affronterà il tema dei rapporti all'interno degli euro-partiti, più specificamente la divisione del lavoro tra confederazioni partitiche europee e partiti nazionali da cui sono composte, e i rapporti di forza tra i gruppi parlamentari presenti al Parlamento europeo e le stesse confederazioni. «Interrogarsi sul significato che assume l'Europa in relazione ai sistemi politici nazionali richiama, da una parte, la necessità di definire la natura stessa del *cleavage* europeo e, dall'altra, l'esame dei percorsi di politicizzazione che su tale frattura vengono operati dai partiti e con questi la rappresentazione ideologica dell'Europa attraverso la lente delle tradizionali famiglie politiche europee» (Viviani 2009: 68).

I partiti nazionali hanno agito nel Consiglio dei ministri fin dagli albori del processo d'integrazione e dalla nascita della CECA. A differenza di ogni altro sistema politico, i

---

<sup>41</sup> I cui sostenitori principali, Schumpeter e Downs, rimandano ad una tipologia fondata sull'esperienza americana di partiti come gruppi di leader che competono per cariche pubbliche, in un mercato elettorale.

gruppi parlamentari sono nati prima delle federazioni partitiche, nel 1953. I gruppi politici formati nell'Assemblea comune «si formarono simbolicamente contro i nazionalismi: c'era la consapevolezza che l'impegno di istituire una forma quasi – federale di organizzazione politica nel nuovo livello europeo delle istituzioni, andava in contrasto con la forma di rappresentanza nazionale del Consiglio d'Europa» (*Hix, Kreppel, Noury 2003: 314*). Inoltre, stabilendo in maniera formale un'organizzazione partitica, si vincolavano i membri a sostenere posizioni comuni, anche attraverso coalizioni partitiche. L'obiettivo era quello di organizzarsi secondo la competizione dei partiti nazionali, cercando di impostare i lavori nell'Assemblea comune non per nazionalità, ma per affinità e ideologie politiche. «Ciò che distingue l'organizzazione politica del Parlamento europeo, fin dalla sua costituzione dalla maggior parte delle assemblee internazionali nelle quali le delegazioni nazionali si compongono come rappresentanze degli interessi dei rispettivi Stati, è dunque la formazione di gruppi politici sovranazionali. I trattati di Roma e Parigi non ne prevedono la costituzione. Anzi, il trattato istitutivo della CECA<sup>42</sup> definisce i membri dell'Assemblea comune come “rappresentanti dei popoli degli Stati”. Tuttavia, i gruppi si formarono spontaneamente quando si dovette eleggere il primo presidente, il socialista Spaak, e furono poi ufficialmente riconosciuti dal regolamento interno dell'Assemblea nel giugno del 1953. Questo nuovo modo di organizzarsi dei gruppi politici, che avvicina il Parlamento europeo ai parlamentari degli Stati, deve essere attribuito alle potenzialità federali presenti nella struttura e nella dinamica della comunità europea» (*Levi 1978: 83*). Le federazioni partitiche europee, invece, si sono cominciate ad intravedere e ad organizzarsi intorno agli inizi degli anni Settanta, in concomitanza col lungo e travagliato processo che portò alle prime elezioni europee dirette del 1979<sup>43</sup>. Si tratta di un attore completamente nuovo nell'intera storia della politica finora conosciuta, nate per esprimere un indirizzo comune all'esterno dei gruppi politici al Pe e per organizzare

---

<sup>42</sup> Per una consultazione del Trattato: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0022>

<sup>43</sup> I primi tre partiti europei oltre ad essere da sempre le forze primeggianti dentro e fuori le istituzioni europee si organizzarono appunto proprio in vista delle elezioni dirette del 1979: il Partito popolare europeo, PPE, nacque nel 1976, i popolari si presentarono con il gruppo del partito popolare europeo (cristiano-democratici) alle prime elezioni; Nel 1974 nasceva la Confederazione dei partiti socialisti della Comunità europea, il gruppo socialista al Pe era presente già dal 1953; infine, il partito dei liberali e democratici europei nacque nel 1976.

le elezioni europee, le confederazioni partitiche hanno dovuto fin da subito affrontare due enormi problemi in conflitto con la loro stessa esistenza: da un lato, un sistema di divisione politica già radicato e ben riconoscibile dall'elettorato, sebbene non ancora 'europeo', nell'Assemblea comune prima e nel Parlamento europeo dopo; e dall'altro, l'imposizione dei partiti nazionali di imprimere nella "collaborazione" le priorità delle loro agende politiche nazionali in quelli che sarebbero dovuti essere dei manifesti europei. «Se l'inserimento dell'art. 138 all'interno dei Trattati rappresenta un passo verso l'istituzionalizzazione delle relazioni fra i gruppi al Parlamento europeo e le federazioni partitiche, tuttavia la precisazione del ruolo dei partiti europei sembra per un ampio periodo tralasciare una più precisa definizione della realtà e dei confini degli euro-partiti» (Viviani 2009: 86). Come nel caso dei partiti politici nazionali, stabilire un criterio minimo che sia il comune denominatore<sup>44</sup> della realtà di tali soggetti politici, e al tempo stesso che renda gli euro-partiti dei referenti empirici dotati di una propria fisionomia, è di importanza centrale. Per adempiere a questo compito, ci si può riferire al rapporto del deputato socialista greco *Dimitris Tsatos*<sup>45</sup> del 1996 il quale indica alcuni requisiti minimi per la definizione degli euro-partiti, tra cui: esprimere pareri in modo particolare su questioni europee e di politica internazionale; essere rappresentati, o aspirare ad esserlo, all'interno del Parlamento europeo o anche partecipare in una modalità differente ma comparabile al processo di formazione della volontà politica europea; superare, nel fissare i propri obiettivi e le proprie strutture, la semplice organizzazione per la campagna elettorale o il mero ruolo di supporto per i gruppi parlamentari nel Pe<sup>46</sup>. Nel rapporto Tsatos, dunque, venivano inseriti per la prima volta dei requisiti formali che verranno ripresi nel processo di istituzionalizzazione dei partiti politici europei, riconducibili a quattro argomenti centrali: *i*) la rappresentanza in almeno un terzo degli Stati membri, *ii*) un'attività estesa oltre il contesto nazionale, *iii*)

---

<sup>44</sup> Se esaminiamo la definizione di Schumpeter (1942) per cui i partiti politici devono strutturare la proceduralità della funzione elettorale e la competizione per cariche di governo, allora il dibattito sulla natura degli euro-partiti appare di difficile soluzione, dal momento che essi non competono per cariche di governo, non hanno propri iscritti, non hanno la possibilità di finanziamento diretto dai cittadini, non strutturano le campagne elettorali per le elezioni europee.

<sup>45</sup> Si veda PE 218.741/déf., A4-0342/96

<sup>46</sup> Fusacchia (2006).

uno statuto proprio, e *iiii*) un programma politico di base<sup>47</sup> con libero accesso da parte dei cittadini europei<sup>48</sup>. Un ulteriore passo avanti si ha col Trattato di Nizza, in cui l'articolo degli euro-partiti viene ripreso ed emendato nella parte relativa all'adozione, tramite procedura di co - decisione, di uno statuto degli euro-partiti<sup>49</sup>. Si vengono a creare, così, le condizioni per ciò che potremmo definire una cesura fondamentale per lo sviluppo dei partiti politici europei. Sebbene solo dopo il Trattato di Maastricht i partiti politici a livello europeo sono stati ufficialmente definiti “un importante fattore per l'integrazione all'Unione” (art. 191 TCE<sup>50</sup>), bisognerà attendere il regolamento 2004/2003<sup>51</sup> relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei per avere un quadro normativo di riferimento<sup>52</sup>. Oggi, il regolamento 1141/2014<sup>53</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio ha abrogato il precedente, sebbene abbia iniziato ad applicarsi dal 1° gennaio 2017. Insieme ad esso va anche ricordata la Risoluzione del Parlamento europeo del 1° novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea. Inoltre, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea menziona all'articolo 12<sup>54</sup> i partiti politici come attori che contribuiscono “ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione”<sup>55</sup>. Fino all'approvazione del regolamento 2004/2003, il cosiddetto “Statuto dei partiti a livello europeo”, le organizzazioni partitiche europee, le federazioni transazionali di partiti, non erano regolate da alcuna disciplina e non godevano di finanziamenti pubblici. Da un punto di vista politico, fin dall'entrata in vigore del regolamento rimane uno squilibrio a favore del *party on the ground*, soprattutto a causa della natura di secondo ordine delle elezioni del Parlamento europeo. I partiti nazionali, tutt'ora, decidono candidature e temi delle campagne, e sia le une che le altre riflettono gli interessi nazionali sottolineandone l'indipendenza con la struttura

---

<sup>47</sup> I cosiddetti ‘euro-manifesti’.

<sup>48</sup> Viviani (2009).

<sup>49</sup> Per una lettura del Trattato: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>

<sup>50</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016E191>

<sup>51</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133315>

<sup>52</sup> Regolamento modificato col 1524 del 2007

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32007R1524>.

<sup>53</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32007R1524>

<sup>54</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

<sup>55</sup> Anche da questo incipit, la Commissione europea nel settembre del 2012 presentò una proposta di un nuovo regolamento relativo allo statuto dei partiti politici a livello europeo e delle fondazioni politiche europee, accogliendo l'idea di attribuire ad essi una personalità giuridica di diritto europeo, subordinata al rispetto di elevati standard di *governance*, responsabilità, trasparenza.

sovranaZIONALE. La ricerca ha indicato una scarsa capacità di scambio di informazioni e di cultura politica tra il livello sovranazionale e quello nazionale dei partiti, sottolineandone l'indipendenza reciproca e la prevalenza del secondo. Il difetto maggiore del sistema euro partitico è però nella struttura che secondo Sartori è data dal numero dei partiti e dalla distanza ideologica tra i poli estremi del sistema. Comparativamente, i valori osservati per gli euro-partiti sono abbastanza alti e quindi rivelatori di una frammentazione che in un contesto nazionale sarebbe ritenuta eccessiva<sup>56</sup>.

Analizzando il testo di riferimento dei partiti politici europei, il regolamento 1141/2014, si notano agevolmente delle differenze sostanziali tra ciò che viene stabilito per un partito politico nazionale di uno degli Stati - membri<sup>57</sup>. L'art. 2 del regolamento, in particolare, identifica in un partito politico europeo «un'alleanza politica che persegue obiettivi politici ed è registrata presso l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee» prevista. Inoltre, su questo si sono fatti ingenti passi avanti rispetto al precedente testo del 2003, la normativa europea stabilisce che il nome e il logo «devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico europeo», laddove la normativa italiana prevede che il simbolo del partito e la sua denominazione devono essere chiaramente distinguibili da quelli di altri partiti esistenti. Il regolamento si occupa di regolare l'organizzazione interna del partito e, tra le altre attività, disciplina: i diritti e i doveri connessi con tutti i tipi di partecipazione e i diritti di voto corrispondenti; i poteri, le responsabilità e la composizione dei suoi organi indiretti, specificando per ciascuno di essi i criteri di selezione dei candidati e le modalità della loro nomina all'incarico; i suoi processi decisionali interni in particolare le procedure di voto e i requisiti in materia di *quorum*<sup>58</sup>. L'effettiva partecipazione alle elezioni europee è un requisito soltanto eventuale<sup>59</sup>: nello sforzo di non discriminare i partiti di più recente costituzione rispetto a quelli più consolidati, il regolamento richiede «l'espressione pubblica» dell'intenzione di partecipare alle elezioni europee da

---

<sup>56</sup> Levi, Sozzi (2015).

<sup>57</sup> Ma potremmo anche dire di una democrazia occidentale affermata.

<sup>58</sup> Grasso (2017).

<sup>59</sup> Verranno ad esistere, infatti, partiti europei riconosciuti come tali ma non finanziati e partiti aventi anche il diritto al finanziamento in quanto avendo partecipato alle elezioni sarebbero rappresentanti nel parlamento.

parte del partito politico. Tra gli altri requisiti, vanno annoverati quello di avere personalità giuridica nello Stato membro in cui hanno sede<sup>60</sup>; di essere rappresentanti almeno un quarto degli Stati membri da componenti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali o regionali, o in alternativa aver ricevuto almeno il 3% dei voti espressi in ognuno degli Stati membri in occasione dell'ultima elezione; di rispettare nel programma e nell'azione i principi di libertà, democrazia, rispetto dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, oltre che, naturalmente, i valori su cui si basa l'Unione europea stessa. La parte centrale del regolamento è dedicata al tema del finanziamento concesso in base al rispetto di una serie di requisiti minimi quali l'adozione di un programma politico, la presenza di uno statuto, la previsione di una serie di controlli stabiliti in relazione a fenomeni di corruzione verificatisi anche a livello comunitario. La previsione del finanziamento agli euro-partiti a carico del budget dell'Unione europea vieta, sebbene la norma lasci ampi spazi di ambiguità, che tali finanziamenti siano usati per supportare sia le campagne politiche nazionali che i partiti politici stessi<sup>61</sup>. Al tempo stesso, stabilisce un criterio di redistribuzione del finanziamento europeo per cui un 15% viene redistribuito ugualmente tra i partiti, mentre il restante in ragione dei parlamentari europei che vi aderiscono. Va specificato che i fondi pubblici non possono in ogni caso coprire più dell'85% del bilancio annuale dei partiti europei<sup>62</sup>. Naturalmente, i partiti europei che hanno ottenuto uno scarso successo elettorale riceveranno contributi pubblici in misura ridotta e quindi dovranno contare su fonti di finanziamento private. Bardi (2004), mette in evidenza l'emergere di un effetto aggregante di riduzione della frammentazione e del rafforzamento delle relazioni fra federazioni e gruppi, e, inoltre nota una 'sottomissione' delle federazioni oltre che nei confronti dei partiti nazionali anche nei confronti dei gruppi parlamentari. Complessivamente, si può affermare come gli europarlamentari tendono ad essere più leali al proprio partito nazionale in quanto è grazie alla macchina partitica nazionale che

---

<sup>60</sup> Al momento che le attività politico – istituzionali europee si svolgono a Bruxelles, la personalità giuridica acquisita deve essere quella belga.

<sup>61</sup> Viviani (2009).

<sup>62</sup> Sebbene sia vietato di sovvenzionare direttamente o indirettamente i partiti e i candidati nazionali, nemmeno nel contesto delle elezioni europee, non è vietato il contrario. I partiti nazionali possono infatti contribuire al bilancio dell'euro-partito per una quota che non superi il 40%.

sono eletti e la stessa campagna elettorale<sup>63</sup> viene sviluppata sul territorio dello Stato membro. Quindi, non ottenendo finanziamenti dalle confederazioni, anzi avvenendo il contrario, e soprattutto non avendo in nessun modo delle decisioni vincolanti da parte dei partiti politici europei, l'elettore non riconosce il partito politico europeo come attore del *policy – making* europeo. L'unico attore nell'arena politica che i cittadini possono agevolmente individuare diventano i gruppi parlamentari. Il problema che si pone a questo punto, sebbene verrà approfondito più avanti, è come il gruppo parlamentare *a)* si approcci con le confederazioni partitiche e con i partiti nazionali; *b)* riesca a garantire coesione interna tra i propri iscritti. Partendo dall'ultimo punto, la priorità dei gruppi partitici è quella di assicurare che la multinazionalità dei membri voti in maniera unanime in modo da esercitare influenza sul *policy – making* europeo. L'assenza di coordinamento tra le posizioni degli europarlamentari, che sono prese su base nazionale, e le decisioni assunte invece da ciascun gruppo parlamentare creano dei potenziali conflitti. Ciò è dovuto, soprattutto, al fatto che i candidati al Parlamento europeo vengono scelti dai partiti nazionali che sono rappresentati direttamente anche all'interno del Consiglio dei ministri, organo col quale viene condiviso il potere legislativo. Va, inoltre, rilevato che in ogni gruppo parlamentare vi è una consistenza corposa di un partito, o un insieme di partiti, di uno specifico Stato membro che rappresenta, al suo interno, una spaccatura su base territoriale<sup>64</sup>. Il rapporto di *accountability* degli europarlamentari viene quindi messo sotto stress sia dal controllo dei partiti nazionali, sia dai membri del Consiglio dei ministri in quanto parte dell'esecutivo nazionale. Il rischio perciò è che i cittadini non siano rappresentati per posizioni politiche, ma per peso dei rappresentanti di un certo Stato membro.

La divisione dell'euro-partito tra circuiti istituzionali di tipo sovranazionali e intergovernativi, in un contesto di divisione del lavoro basato sul modello di *multi – level governance*, non si adatta a riprendere le forme del partito nazionale, a partire dall'impossibilità di riprodurre un modello di *party government*. «Se i partiti operano per distinguersi sulla base di identità politiche, al contrario la struttura di *governance* dell'Unione tende a “disattivare” i riferimenti ideologici per favorire i processi di

---

<sup>63</sup> Sia in termini di finanziamento che in termini di agenda.

<sup>64</sup> Nel gruppo dei Socialisti e democratici e in quello dei Popolari è particolarmente alta la presenza di partiti tedeschi, nel gruppo dei conservatori di britannici, nei gruppi di sinistra di partiti dei Paesi nordici.



contrattazione<sup>65</sup> e compromessi. Una struttura che si configura come deterrente per programmi politici articolati a favore di “*sector – based policies*”<sup>66</sup>, di fatto rendendo inapplicabile un classico sistema partitico fondato sulla *responsiveness* e *accountability* tipiche di un sistema tradizionale» (Viviani 2009: 92). Se gli euro-partiti assumono sotto il profilo organizzativo una fisionomia di tipo reticolare articolata su tre livelli, tuttavia nessuna delle componenti presa singolarmente è in grado di esercitare e di esaurire in sé le funzioni connesse allo spazio politico europeo, in quanto le strutture transnazionali non si articolano in contatti diretti fra società civile e *governance* europea mentre, al tempo stesso, i partiti nazionali sono troppo ‘piccoli’ per esercitare da parte loro un’influenza sugli output dell’Unione. All’interno del sistema politico europei, infatti, i partiti nazionali rappresentano l’organizzazione dominante per la connessione che stabiliscono fra le organizzazioni nazionali e gli altri attori nelle istituzioni europee: sono presenti all’interno di ogni circuito istituzionale sia sovranazionale che intergovernativo. «Si può rilevare un problema di *accountability* interna, dato che la responsabilità delle decisioni a livello europeo non viene ricondotta alla classe politica eletta nel Parlamento europeo, ma agli esecutivi degli Stati – membri, espressione dei partiti nazionali. Inoltre, la partecipazione diretta alle istituzioni europee da parte dei partiti tramite gli esecutivi nazionali, oltre ad assumere un carattere meramente intergovernativo, evidenzia il limite della marginalità dei partiti non di governo» (Ibidem). Bartolini (2005) riconduce il fenomeno degli euro-partiti ad un sistema politico di doppio livello, il cosiddetto *two level game*, comparabile con le dinamiche che si instaurano tra livello nazionale e regionale. Analizzando l’organizzazione dei partiti nazionali nel territorio, viene ripetutamente messo in evidenza come nei processi di istituzionalizzazione sia determinante soprattutto il grado di controllo sull’ambiente circostante, in termini di autonomia e di dipendenza da questo. La debolezza degli euro-partiti nel *two level game* è simile, e va ricercata nel forte attaccamento dei partiti nazionali che escludono la possibilità di organizzazione e sviluppo dei partiti europei. In questo senso, si evince che più forte è la decentralizzazione, più debole è il ruolo del

---

<sup>65</sup> Conosciuti col termine di *bargaining*.

<sup>66</sup> Magnette (2004).

*party in central office*: a una maggior forza a livello nazionale e dei gruppi del Pe, corrisponde una maggior debolezza delle federazioni<sup>67</sup>.

La particolarità del sistema politico del Parlamento europeo risiede nel dato per cui gli euro-partiti non organizzano una *membership* di massa nei termini tradizionali, ma possono fare solo riferimento a piattaforme programmatiche internazionali e, soprattutto, non hanno il dovere di creare coalizioni nel sostegno a governi. Tale tipo di libertà degli – e negli – euro-partiti deriva da un processo di *coalition building* all'interno del Parlamento in cui le potenzialità di frammentazione che derivano dalle diverse culture politiche si complicano in ragione della difesa degli interessi nazionali<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Viviani (2009).

<sup>68</sup> Kreppel (2002).

### 3.4 La politicizzazione dell'Europa: rischi e conseguenze

*Un sistema partitico democratico ed efficace nel Pe significherebbe due cose: a) dei gruppi partitici che si comportino in maniera coesiva, in questo modo il voto verrebbe veicolato da una membership partitica transnazionale piuttosto che attraverso affiliazione nazionale; b) i partiti competerebbero per delle cariche nel Pe e per le policies da questo adottate piuttosto che cercare "grandi coalizioni". Questa competizione si svolgerebbe lungo l'asse destra – sinistra anziché su quello 'pro' o 'anti' europeo. (Hix 1995)*

La politicizzazione viene identificata come «un'iniezione di controversie, contestazioni e competizione per l'agenda politica europea e per le posizioni di 'top leadership'» (Bartolini 2006: 32). Come già introdotto in precedenza, la competizione elettorale è *conditio sine qua non* di un'arena politica politicizzata. L'assenza di una competizione elettorale non garantisce che le priorità del *government* siano veramente le 'preferenze' dei cittadini<sup>69</sup>. «In una democrazia 'normale', i partiti sarebbero incentivati a sviluppare e promuovere una competizione politica su posizioni relative a specifiche *policy*, creando così una divisione tra maggioranza ed opposizione» (*Ibidem*). Da come si evince, quando si parla di politicizzare una competizione, una *issue*, un'arena politica, ci si riferisce naturalmente al processo di *decision-making*, il quale avviene principalmente nelle sedi governative e parlamentari di un sistema politico. Tuttavia, politicizzare l'agenda politica europea risulta molto più complesso per una serie di ragioni: *i)* non siamo in presenza di una competizione elettorale unica, inoltre, il carattere di *second – order elections* non permette ai partiti politici di prendere posizioni su determinati *cleavage*, o più semplicemente di essere degli *agenda setter actors*; *ii)* nel Parlamento europeo si trovano i gruppi parlamentari, che hanno un *linkage* diretto e perfettamente chiaro con i partiti politici europei, la coesione dei gruppi è messa in discussione sia sul lato della *policy*, che su quello nazionale; *iii)* a differenza di ogni altro Parlamento

---

<sup>69</sup> A tal riguardo, Hix e Follesdal (2005) ricordano che la necessità di una competizione politica tra 'elite' che controlli l'agenda politica europea risulta più importante ed efficace di una riforma dei Trattati.

presente in un sistema democratico, il Parlamento europeo non ha potestà di iniziativa legislativa, di fatto, non decide l'agenda politica dell'Ue ed è vincolato non solo al potere 'esecutivo', ma anche al volere degli Stati<sup>70</sup>.

La prima cosa da fare è chiarire più precisamente quali siano le *issues* relative all'agenda europea che bisogna procedere a politicizzare. Possiamo dividere le *European issues* in due diversi tipi: le prime rispecchiano di più le *national issues* (tipo e livello di regolazione del mercato, il welfare, l'immigrazione, i diritti dei cittadini etc). Queste, prendono il nome di *isomorphic issues*<sup>71</sup>. Le seconde sono le *constitutive issues* e si riferiscono, per esempio, a quali competenze l'Ue dovrebbe avere, alle regole che disciplinano il *decision – making* europeo e così via. La tesi della politicizzazione assume che le *isomorphic issues* dovrebbero essere oggetto di una maggiore politicizzazione, rispetto alle *constitutive issues*. Se prevalessero le prime, le politiche europee potrebbero essere strutturate lungo le fratture politiche compatibili a quelle presenti a livello nazionale. Se, invece, si dovessero politicizzare solamente le *constitutive issues*, così come al momento sta avvenendo, i problemi da affrontare sarebbero molteplici. I partiti nazionali e l'elettorato, infatti, si schierano più spesso proprio sulla divisione pro vs contro l'Ue, piuttosto che sulle *isomorphic issues*. Ancora più grave è lo scenario nel quale i partiti politici si scontrano sulle *constitutive issues* all'interno del Parlamento europeo che non ha alcun potere su queste tematiche<sup>72</sup>. Proprio a causa della politicizzazione "dell'Europa" e non dell'agenda politica europea, si sono potuti sviluppare ed ampliare i cosiddetti movimenti anti – europei<sup>73</sup>, i quali naturalmente si interessano di più delle *constitutive issues* (soprattutto su quella della *membership* di uno Stato – membro), che delle *isomorphic issues*. A causa del mancato sviluppo di un'opposizione relativa alle *policies* europee, che dovrebbe chiaramente

---

<sup>70</sup> È infatti compito del Consiglio europeo quello di definire le priorità dell'Unione europea; inoltre, la Commissione, benché sia indirettamente eletta dai cittadini europei, e sia legata al Parlamento europeo attraverso un 'rapporto di fiducia' agisce in maniera autonoma e libera sulla presentazione delle bozze di regolamenti, decisioni e direttive che, oltre che essere votate dal Pe, dovranno poi passare al Consiglio.

<sup>71</sup> Bartolini (2006).

<sup>72</sup> Non solo non è l'attore che ha capacità d'iniziativa legislativa, ma per una qualunque modifica dei Trattati, o più semplicemente del funzionamento dell'Ue, la decisione dovrebbe essere prima di tutto presa dal Consiglio europeo.

<sup>73</sup> I partiti "euroscettici" fanno perfettamente parte di questa categoria.

vedere come protagonisti i partiti europei e di conseguenza i gruppi al Pe<sup>74</sup>, l'unica alternativa possibile è quella di andare “contro” l'Ue. Il crescente aumento del comportamento partitico di tipo *bipartisan*, aiuterebbe a sviluppare le dinamiche relative all'asse politico destra – sinistra, rispetto ad un'opposizione *tout court* in cui viene individuato come competitor non il partito politico, o la coalizione opposta, ma le istituzioni stesse. I partiti nazionali si coalizzano nel Pe in un numero di gruppi parlamentari che, di fatto, sono meno frammentati dei partiti nazionali nella maggioranza dei casi. Nonostante il processo d'allargamento, fino ad ora, non si sia mai arrestato, il numero dei gruppi parlamentari è rimasto sostanzialmente immutato, inoltre anche a causa delle difficoltà relative alla cooperazione internazionale tra partiti nazionali, nel Pe è sempre risultato più complicato il rafforzamento delle alleanze alle estremità dell'asse politico (soprattutto a destra)<sup>75</sup>. Sebbene i gruppi parlamentari si siano sorprendentemente sviluppati in un contesto istituzionale a loro non favorevole, che spesso ha reso ‘invisibile’ la figura politica del Parlamento europeo, mancano ancora degli incentivi per un miglior funzionamento: *a)* i partiti europei non garantiscono vincoli circa la disciplina sulla coesione di voto e sulla formazione dei gruppi parlamentari a loro associati; *b)* la debolezza del Pe (nel quadro istituzionale europeo si intende) rende sia la disciplina che l'aggregazione poco remuneranti in termini di *policy determination*; *c)* la necessità di contare su una larghissima maggioranza obbliga i maggiori gruppi parlamentari a coalizzarsi tra di loro limitando la differenza d'opinione su determinate *issues* politiche; *d)* la mancanza di controllo sulla selezione dei candidati priva i partiti politici europei di qualunque azione coercitiva e di indicazioni di voto, compito che rimane ai partiti nazionali<sup>76</sup>; *e)* la presenza di delegazioni nazionali che esercitano un certo grado di influenza<sup>77</sup> attraverso le loro

---

<sup>74</sup> Non il contrario, scenario invece che sembra essere più presente ad oggi.

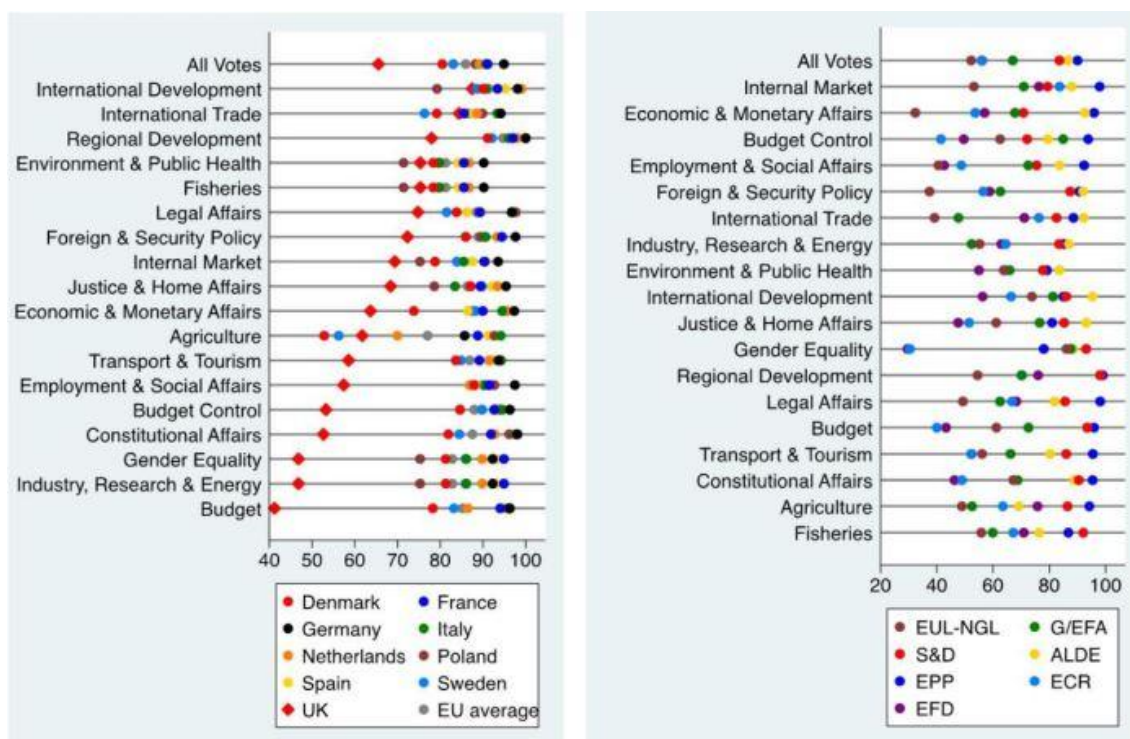
<sup>75</sup> Mentre, al contrario, le posizioni moderate (rappresentate soprattutto dal PSE, PPE) hanno dalla prima elezione diretta avuto un incremento sia di membri che di consensi.

<sup>76</sup> La bassa intensità ideologica del Pe, infatti, permette dei compromessi tra alleanze che, in un qualsiasi altro scenario, non sarebbero possibili a causa del cosiddetto “*electoral costs back home*”.

<sup>77</sup> Questo punto si ricollega a quanto detto precedentemente: di fatto, il voto all'interno del Parlamento europeo è a 360 gradi nazionale: la presa di posizione su una determinata issue viene presa dal governo dello Stato membro nel Consiglio europeo (attraverso la formulazione delle priorità dell'Ue), successivamente, tra Consiglio (i ministri nazionali di competenza) e Parlamento, in cui è alta la possibilità di cercare una ‘convergenza’ attraverso un'unica presa di posizione che vada oltre gli

decisioni nelle istituzioni intergovernative resta frequente<sup>78</sup>. Da ciò che si evince, al momento, politicizzare le politiche europee, in questo caso nel Pe, potrebbe rendere l'esistenza delle confederazioni partitiche europee molto più problematica<sup>79</sup>. Infatti, diversamente da come accade a livello nazionale, i partiti europei 'offrono' la loro legittimazione verso i cittadini, in cambio di supporto economico: «piuttosto che pretendere di rappresentare qualcosa, o qualcuno, i partiti europei sostengono che useranno le donazioni per informare e incoraggiare la partecipazione, l'attenzione e il supporto alle loro attività» (Bartolini 2006: 37).

*Figura 3.2: Numero di volte (in %) che i parlamentari europei divisi per Stato – membro (a sinistra) e gruppo parlamentare (a destra) si sono ritrovati sul winning side. (2009 – 2014)*



Fonte: Hix (2016), "The Policy success (and failure) of British MEP's", in *European Politics and Policy*, LSE, Londra.

schieramenti politici presenti in entrambe le istituzioni, e che favorisca la posizione del governo nazionale.

<sup>78</sup> Bartolini (2006).

<sup>79</sup> Piuttosto che, al contrario, cercare rinforzare i rapporti tra partiti europei.

Figura 3.3: *Gruppi politici presenti al Parlamento europeo dopo le elezioni del 2014.*

EP Groups	% Votes <sub>2</sub>	Members	Parties	State most represented <sub>3</sub>	MS most represented <sub>4</sub>	MEP's joined <sub>5</sub>
<b>EPP</b>	29,43%	217	47	Slovakia (4 parties)	Germany (34MS)	-4
<b>S&amp;D - PES</b>	25,43%	189	39	Poland (4 parties)	Italy (29MS)	-2
<b>ALDE/A</b>	8,92%	68	35	France, Spain (4 parties)	Spain (8MS)	+1
<b>DIJ</b>						
<b>ECR</b>	9,32%	74	24	Poland, Slovakia, Germany (3 parties)	UK (21MS)	+4
<b>GUE - NGL</b>	6,92%	52	21	Spain (4 parties)	Spain (11MS)	0
<b>Greens - EFA</b>	6,66%	50	26	Spain (4 parties)	Germany (13MS)	0
<b>EFDD</b>	6,39%	44	7	UK, Italy, Sweden, France, Lithuania, CZ, Poland (1 party)	UK (22MS)	-4
<b>ENF<sub>1</sub></b>	/	39	7	France (3 parties)	France (20MS)	+39
<b>NI</b>	6,92%	18	9	Greece, Poland, Germany (2 parties)	Greece (5MS)	-34
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>751</b>	<b>215</b>	<b>Spain (17 parties)</b>	<b>Germany (96 MEP's)</b>	<b>+44 / -44</b>

Fonte: elaborazione Moschetti (2016) su dati VoteWatch Europe, European Parliament (aggiornati al 2016).

«L'evoluzione del sistema politico sovranazionale richiama il processo di formazione di gruppi stabili e con una decisa connotazione europea. Entrambe queste dimensioni sono rilevabili attraverso una serie di indicatori esplicitamente ricondotti da Bardi al contesto sovranazionale, quali: il numero dei partiti rappresentati; il numero dei gruppi parlamentari; le dimensioni dei gruppi; la percentuale dei membri del Pe appartenenti ai principali gruppi transnazionali; il numero dei gruppi monopartitici; il numero dei non iscritti» (Viviani 2009: 148). Attraverso la figura 3.2 e 3.3, si possono trarre alcune considerazioni: alcuni gruppi parlamentari sono chiaramente più dipendenti dagli interessi nazionali di uno, o più, Stati – membri. Ciò si evince confrontando la posizione

“vincente”<sup>80</sup> di alcuni gruppi rispetto a quella dei parlamentari di uno Stato. Si può notare che nel gruppo dei conservatori (ECR), in cui la maggioranza dei parlamentari è di provenienza britannica, i voti del gruppo e quelli dei parlamentari britannici, di qualunque gruppo parlamentare essi siano, sono tendenzialmente simili. Un altro esempio simile è rappresentato dal gruppo euro-scettico dell’ENF, in cui metà dei parlamentari è addirittura dello stesso partito politico francese (il *Front National*)<sup>81</sup>. Invece, prendendo come esempio la Germania, è evidente che i due gruppi più numerosi, PPE e PSE rispecchiano quasi totalmente la media dei voti dei parlamentari tedeschi. Questo non avviene, come si potrebbe semplicemente argomentare, a causa della troppa (o troppo poca) attribuzione dei seggi agli Stati membri, ma, piuttosto, proprio perché la politicizzazione dell’arena politica europea, oltre che essere veicolata dai partiti politici nazionali, si basa solo sulle *constitutive issues*. A conferma di ciò che è stato detto in precedenza, si può fare un’altra osservazione. A riprova del fatto che anche nel PE vige ancora una forte logica intergovernativa, si può notare che la posizione generale (si tratta comunque di una media) degli eurodeputati degli Stati membri che sono inclini ad avere governi su posizioni moderate ed ‘europeiste’ tende quasi sempre sul *winning side*<sup>82</sup>. La conferma che anche nel Parlamento europeo vigono interessi nazionali si ha osservando che, così come accade in ogni organismo intergovernativo, è lo Stato, o un gruppo di essi, politicamente più ‘forte’ che detta la linea politica.

Spostando l’attenzione all’analisi dei gruppi politici, Hix e Lord (1997), hanno ricostruito, per singolo partito nazionale presente in ciascun gruppo, sia il posizionamento sull’asse destra – sinistra, sia il posizionamento sulla frattura europea. Sulla base di tale ricerca vengono indicate le seguenti ‘famiglie’ di partito: i democratici – cristiani, con una posizione politica di centrismo moderato; i conservatori, posizionati alla destra del PPE ma con una maggior omogeneità rispetto ai popolari sull’asse destra

---

<sup>80</sup> Si tratta semplicemente della maggioranza presente nel PE.

<sup>81</sup> Va detto che il sistema elettorale francese alle elezioni nazionali sfavorisce i partiti che si pongono all’estremo dell’asse politico. La soglia di sbarramento del 12,5% per accedere al secondo turno è un ostacolo non indifferente. Dall’altro lato, sebbene la famiglia Le Pen sia riuscita ben due volte ad accedere al ballottaggio per le presidenziali è evidente che gli elettori dei due partiti moderati più rappresentativi (*Les Républicains*, e *le Parti Socialiste*) rendono difficile la vittoria di un partito estremista.

<sup>82</sup> Ovvero coalizione o gruppo di maggioranza.



– sinistra; i liberali, caratterizzati da una posizione moderata e un certo grado di differenziazione interna sull’asse destra – sinistra; i socialisti, con un basso tasso di differenziazione politica sull’asse tradizionale ma con una maggior distinzione interna sul tema dell’Europa; i verdi, seppur con ampie differenziazioni collocati alla sinistra del PSE; la sinistra radicale, il gruppo con un orientamento critico verso l’Europa; l’estrema destra, omogenea nel posizionamento tradizionale sull’asse destra – sinistra e caratterizzata ad un elevato livello di euroscetticismo; i regionalisti centristi, con un’altra differenziazione sull’asse destra – sinistra e con un orientamento generale di supporto all’Europa; gli anti – europei, la cui posizione appare profondamente divisa sull’asse tradizionale mentre appare più coerente sul processo d’integrazione europea, di fatto determinando la nascita di una nuova famiglia di partito espressione del *cleavage* sovranazionale<sup>83</sup>. Il sistema partitico europeo, di fatto, può essere ricondotto ad un sistema “*two – plus several party system*”<sup>84</sup> in cui i due partiti principali, PPE e PSE ottengono voti tra il 25% e il 30% senza però mai raggiungere una maggioranza autonoma. «Identificare coesione e coerenza degli eurogruppi significa individuare al tempo stesso quali sono le linee di divisione presenti nel Pe e come i diversi attori che operano nello spazio politico europeo si relazionano in termini di dipendenza / autonomia dai livelli nazionali. La letteratura sugli euro-partiti appare concorde nell’indicare come determinanti dello sviluppo di un sistema democratico a livello sopranazionale non solo la coesione degli eurogruppi, con il superamento del voto “nazionale” a vantaggio di un voto “europeo”, ma al tempo stesso l’emergere di una reale competizione fra partiti per l’*office seeking*<sup>85</sup> e le cariche politiche rilevanti» (Viviani 2009: 153). La coesione politica del gruppo può essere minata dalle differenti realtà storiche e dalle tradizioni sociali e politiche proprie delle diverse realtà partitiche nazionali ed è a fondamento delle difficoltà di dialogo fra i soggetti politici a livello europeo, e opera come freno alla cooperazione fra partiti preoccupati di conservarsi integri nella difesa degli interessi dei loro gruppi sociali di riferimento<sup>86</sup>. «A differenza degli altri Parlamenti, dove l’unanimità è piuttosto rara, molte *issues* nel Pe necessitano

---

<sup>83</sup> Viviani (2009).

<sup>84</sup> Hix, Noury, Roland (2007).

<sup>85</sup> Hix, Kreppel, Noury (2003).

<sup>86</sup> Attinà (1995).

che tutti i partiti votino insieme. Ciò che è più importante per un sistema partitico competitivo è capire come i due partiti dominanti si comportano al momento del voto su *policies* e norme a loro particolarmente care» (Hix, Kreppel, Noury 2003: 318). Ci sono tre motivi per cui tra PPE e PSE vi sia un rapporto di cooperazione piuttosto che di competizione: i) c'è una somiglianza ideologica tra i due gruppi su molte issues dell'agenda europea<sup>87</sup>; inoltre, in entrambi i gruppi gli eurodeputati provengono da partiti con posizioni moderate, la maggior parte di questi da Stati membri con posizioni pro – europee; ii) per il semplice fatto che non vi sono altre maggioranze possibili, per cui o il Parlamento diventa un'istituzione in cui il processo legislativo si blocca, oppure l'unica soluzione è quella di votare congiuntamente tra i due gruppi meno ideologicamente distanti; iii) i due gruppi preferiscono mantenere rapporti di cooperazione per non rischiare che la ricerca di una nuova maggioranza abbia successo, e conseguentemente perdere centralità e peso politico all'interno del Parlamento europeo<sup>88</sup>.

William Easterly<sup>89</sup> afferma che «le persone rispondono agli incentivi», parimenti, in questa sede si può affermare che né per i partiti politici europei, né per i gruppi parlamentari vi sono ad oggi gli incentivi necessari per intraprendere prima di tutto un percorso di riforma interna e normativa, e successivamente una battaglia politica per l'introduzione degli essenziali di un sistema partitico democratico (di qualità). Il percorso da intraprendere, dunque, deve essere individuato nella società civile, solo attraverso un processo di tipo *bottom – up* potrà svilupparsi un sistema politico genuino nell'Unione europea.

---

<sup>87</sup> Molte volte i gruppi votano insieme anche per dare 'importanza' al voto del Parlamento europeo nel processo legislativo.

<sup>88</sup> Il sistema di allocazione dei *committee chairs*, usa proprio un sistema proporzionale che favorisce di fatto la leadership di PPE e PSE.

<sup>89</sup> Noto economista americano.

## CAPITOLO 4

### LA RIFORMA DEL GOVERNO DELL'EUROPA, VERSO UN SISTEMA ISTITUZIONALE FEDERALE?

#### 4.1 L'Europa a due velocità: soluzione o disincanto?

*«Nella governance intergovernativa non c'è spazio per la democrazia, ma solamente per il reciproco controllo tra i governi nazionali. Dove, però, è facile che il potere di controllo non sia distribuito equamente» Fabbrini (2016)*

L'Unione europea è sempre stata un progetto politico prima che economico. Lo dimostrano gli intenti, gli attori, i principi sulla quale si è sempre basata, il suo percorso. Fin dai primi passi verso il mercato unico, però, ciò che sembra essere prevalso è un'istituzione regionale che permetta agli Stati di cooperare e svilupparsi economicamente nel mondo. Paradossalmente, il settore in cui si ha avuto maggior integrazione di tipo sovranazionale (moneta e commercio internazionale) è lo stesso che la società civile vede distante ma soprattutto delegittimato. Mentre, invece, l'insieme delle istituzioni e delle procedure relative a tutto il processo di *decision – making* (a partire quindi dalla stesura dell'*agenda – setting*, per arrivare all'approvazione delle norme) che si basa su logiche prettamente intergovernative non sembra necessitare di immediate riforme per poter funzionare al meglio. Sebbene, anche in questo caso, il processo d'integrazione abbia ampliato e modificato totalmente compiti, ruoli e rapporti di potere tra le istituzioni dell'Ue (e le abbia, di fatto, 'avvicinate' ai cittadini), non si può non affermare che «la prima debolezza strutturale sta nel fatto che, nelle politiche intergovernative, si è venuta a confondere la distinzione di responsabilità e le prerogative tra il livello europeo e il livello nazionale. Siccome il processo decisionale

si deve basare sul consenso e sulla fiducia reciproca tra Stati membri, venendo a mancare questi fattori si è attivato un meccanismo di centralizzazione amministrativa e supervisione giudiziaria altamente intrusivo delle prerogative nazionali. Mentre nell'Eurozona si è invece perseguita una strategia quasi-statalista che affida ad un centro privo di legittimazione elettorale il compito di controllare, se non determinare, le scelte di politica di bilancio o di politica migratoria degli Stati membri. Ciò ha spinto i parlamentari nazionali a rivendicare un ruolo nel processo decisionale europeo, incrementando ulteriormente la distinzione tra i vari livelli di governo» (Fabbrini 2016: 16). L'Europa a due velocità oggi viene individuata soprattutto nel percorso che l'Eurozona e l'Ue complessivamente hanno intrapreso in termini di integrazione e maggior cooperazione. Ma, di fatto, si tratta di un sistema per permettere che il processo d'integrazione stesso non si fermi, o addirittura, arretri. Il sistema di *governance* dell'Europa, ad oggi, non è in grado di affrontare condizioni di crisi, in quanto non riesce a produrre decisioni legittime ed efficaci. «Tali difetti si possono ridurre a tre: il requisito dell'unanimità nelle decisioni più rilevanti, il mancato conferimento del potere legislativo all'organo eletto a suffragio universale, l'insufficiente separazione dei poteri» (Padoa – Schioppa 2014: 72). I governi nazionali continuano a perseguire un controllo diretto dell'agenda politica europea attraverso il potere di veto, ma così facendo bloccano ogni tipo di possibile implementazione normativa da parte dell'Unione. L'insoddisfazione verso la *governance*<sup>1</sup> ha messo insieme la critica anti – europeista<sup>2</sup> assieme alla critica verso le politiche da essa perseguite<sup>3</sup>. Le elezioni infatti, che siano sub – nazionali o nazionali poco importa, hanno visto negli ultimi anni una costante crescita di partiti e movimenti anti – europei sebbene siano attori diversi al loro interno sia per origine ideologica<sup>4</sup> che per cultura politica. Come già argomentato precedentemente, a causa della mancanza di un'opposizione sulle politiche europee (le *isomorphic issues*<sup>5</sup>, per intenderci), e non avendo possibilità, quindi, di incidere sulla

---

<sup>1</sup> Quella intergovernativa, si intende.

<sup>2</sup> Cioè su cosa l'Ue è e non è.

<sup>3</sup> Ovvero cosa l'Ue fa o non fa.

<sup>4</sup> Sull'asse politico destra – sinistra, si collocano ai loro estremi.

<sup>5</sup> Bartolini (2006).

scelta delle politiche pubbliche e sul funzionamento dell'Ue<sup>6</sup>, il malcontento generale si è riversato su attori politici che hanno coltivato il sentimento dell'euroscetticismo *tout court*<sup>7</sup>. Come conseguenza al fatto che la competizione tra destra e sinistra ha sempre di più perso significato ideologico, le contraddizioni e le disuguaglianze generate (anche) dall'integrazione sono state trasmesse attraverso una nuova divisione: quella che si è creata tra l'*establishment* tradizionale e i 'nuovi' attori politici. «In particolare nell'Eurozona<sup>8</sup>, si è modificata radicalmente la struttura della competizione politica. La convergenza obbligata tra destra e sinistra è il risultato dei vincoli regolamentari che si sono imposti su scelte nazionali e sulla necessità di rispondere al rischio del "fallimento dell'euro". Si è creato un sistema di gestione in cui le decisioni sulle più importanti politiche economiche sono state trasferite a Bruxelles, senza rendersi conto che ciò avrebbe svuotato la politica e le istituzioni nazionali» (Fabbrini 2016: 75). Di fatto, qualsiasi problema domestico si è trasferito a livello sovranazionale, senza alcun ostacolo. Il problema è che la cooperazione intergovernativa non può essere né efficace (causa regola dell'unanimità), né può soddisfare la richiesta di legittimità che proviene dalla società civile europea<sup>9</sup>. Attraverso una doppia geometria<sup>10</sup> istituzionale dell'Unione europea, si renderebbe compatibile l'attuale assetto istituzionale e decisionale con le iniziative di una parte degli Stati membri che intendono procedere verso una maggior integrazione su una, o più competenze<sup>11</sup>. I meccanismi previsti dai Trattati, le cooperazioni rafforzate<sup>12</sup>, e le cooperazioni strutturate permanenti<sup>13</sup> vanno

---

<sup>6</sup>«La *governance* intergovernativa ha finito per svuotare la politica nazionale centrata sulla competizione tra destra e sinistra, favorendo così la nascita di movimenti e forze populiste» (Fabbrini 2016: 69).

<sup>7</sup> Sentimento che, naturalmente, ha avuto come unico canale di sfogo le arene politiche nazionali rendendo ancora più semplice per questi partiti veicolare il messaggio di un'Europa 'distante' dai bisogni e dalle richieste del 'popolo'.

<sup>8</sup> Soprattutto per le caratteristiche e struttura assunte dopo la crisi del 2008.

<sup>9</sup> Inoltre va aggiunto che col trasferimento delle competenze su più *policies* al Bruxelles, si indebolisce la capacità di 'controllo' dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi, senza che tale indebolimento venga compensato da un rafforzamento della capacità di controllo del Parlamento europeo.

<sup>10</sup> Alcuni parlano, più che di Europa a due velocità, di "Europa a geometrie variabili".

<sup>11</sup> Soprattutto in materia di bilancio, fiscalità, unione bancaria, politica estera, difesa.

<sup>12</sup> La cooperazione rafforzata è una procedura che consente, ad almeno nove Paesi dell'Unione europea, di stabilire un'integrazione più stretta in una determinata area all'interno delle strutture dell'Ue. Permetterebbe esattamente di sviluppare l'Ue "a più velocità". Per attivare questa procedura è concessa dal Consiglio, su proposta della Commissione europea, e deve essere approvata dal Parlamento europeo. Per ulteriori specifiche: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced\\_cooperation.html?locale=it](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=it)

esattamente in questa direzione. Sebbene siano presenti degli istituti normativi per permettere ad una parte dei Paesi dell'Ue di "andare avanti", non viene comunque garantito uno strumento per promuovere un'iniziativa che abbia come scopo quello di dar vita a un nuovo trattato di unione politica, aperto a tutti, ma mirato alla creazione di un «nucleo federale» Fabbrini (2016). La ratifica di un nuovo Trattato, naturalmente, comporterebbe, per chi lo firmasse, l'abbandono di quelli attuali. Ciò permetterebbe innanzitutto di rendere chiara la posizione da parte degli Stati membri tra chi scegliesse l'adesione, chi il recesso, chi un possibile *opt out* ma, soprattutto, il punto di forza di quest'impostazione «sta nella convinzione, difficilmente contestabile in linea di principio, per la quale se sembra giusto che nessuno tra gli Stati membri dell'Unione (nonostante l'affermazione contenuta nei trattati, da tutti sottoscritta, che impegna gli Stati a perseguire un'unione "sempre più stretta") sia tenuto a portare avanti l'integrazione sino al punto di dar vita ad una compiuta unione federale, è altrettanto giusto che color che questo obiettivo lo perseguono non ne siano impediti dagli altri» (Padoa – Schioppa 2014: 389). La soluzione di creare dal nulla delle nuove istituzioni, a fianco delle precedenti, appare, però, irrealizzabile. Ciò su cui si può ragionare è dotarsi delle istituzioni esistenti adottando «una doppia geometria di regole<sup>14</sup>». In questo modo, basterebbe stabilire nel nuovo Trattato che le decisioni sulle questioni volute da questo cosiddetto "nucleo avanzato" siano decise dal Consiglio e dal Parlamento con il solo voto dei membri del nucleo<sup>15</sup>. «Il grande vantaggio di questo approccio è di mettere l'accento sugli obiettivi che risultano di concreta rilevanza per il cittadino di ognuno degli Stati dell'Unione e dunque per l'opinione pubblica europea. Come in passato, la riforma delle procedure di decisione sarebbe per così dire un sottoprodotto di obiettivi di contenuto<sup>16</sup>. Una parola d'ordine come "oggi l'Europa ha

---

<sup>13</sup> La cooperazione struttura permanente è stata introdotta dal Trattato di Lisbona e permette ad alcuni Stati membri di rafforzare la loro reciproca collaborazione nel settore militare, ai sensi dell'art. 42 paragrafi 6 e 46 del TUE. Per un'ulteriore approfondimento si guardi: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent\\_structured\\_cooperation.html?locale=it](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html?locale=it)

<sup>14</sup> Padoa – Schioppa (2014).

<sup>15</sup> Per quanto riguarda le altre istituzioni non vi sarebbe differenza alcuna in quanto si tratterebbe solo di differenziare secondo competenze alcuni Stati membri da altri, non di recedere impegni precedentemente firmati.

<sup>16</sup> Dopotutto, qualcosa di analogo lo prevedeva già il Progetto Spinelli, approvato dal Parlamento europeo nel 1984.

bisogno di un governo democratico voluto dai suoi cittadini” può riassumere questa impostazione» (*Ibidem*). Un esempio concreto di Europa a due velocità viene di fatto promosso dalla Commissione europea già dal 2015 quando, con un documento successivo a quello dei “Cinque presidenti”, «si è incaricata di tradurre in termini operativi il concetto di nuova *governance* economica» (*Fabbrini 2016: 115*). Il presidente dell’Eurogruppo, secondo questa proposta, diventerebbe il ministro delle Finanze dell’Eurozona, con il compito di rappresentare quest’ultima negli organismi finanziari internazionali, a cominciare dal Fondo Monetario Internazionale. Tale presidente dovrebbe essere scelto dagli altri ministri finanziari<sup>17</sup> e dovrebbe operare in collaborazione con un Consiglio fiscale europeo indipendente. Inoltre, dovrebbe avere un’autorità permanente sui bilanci nazionali, utilizzando un *budget* specifico per sostenere le politiche nazionali di aggiustamento<sup>18</sup>. L’alternativa all’*intergovernativismo*, ai poteri di veto e alla regola anti-democratica dell’unanimità sembra essere un progetto politico ed istituzionale che, con tutti i rischi possibili, accompagni quello ad oggi esistente. La visione opposta, che ad oggi sembra prevalere, però, è quella di continuare a perseguire attraverso le negoziazioni in sedi intergovernative, una visione unica per il futuro dell’Europa. Visione che viene contraddetta dalla stessa Commissione che si è incaricata, attraverso il “Libro bianco sul futuro dell’Europa”<sup>19</sup> non tanto di indicare un percorso, un progetto, ma ben cinque scenari, tutti potenzialmente percorribili. Di fatto, una non – scelta.

Come aveva già intuito Albertini, l’Europa politica sarà nata e coinvolgerà veramente l’opinione pubblica quando sarà chiaro come e quando le scelte degli elettori influenzeranno effettivamente le scelte delle istituzioni europee<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Un’ulteriore proposta sarebbe quella di un’elezione diretta del ministro delle Finanze europeo da parte dei cittadini degli Stati membri che vi aderirebbero. In questo modo, però, si rischierebbe di mettere confusione e soprattutto in discussione sia il ruolo del presidente della Commissione europea, che quello del presidente del Consiglio europeo stesso.

<sup>18</sup> Fabbrini (2016).

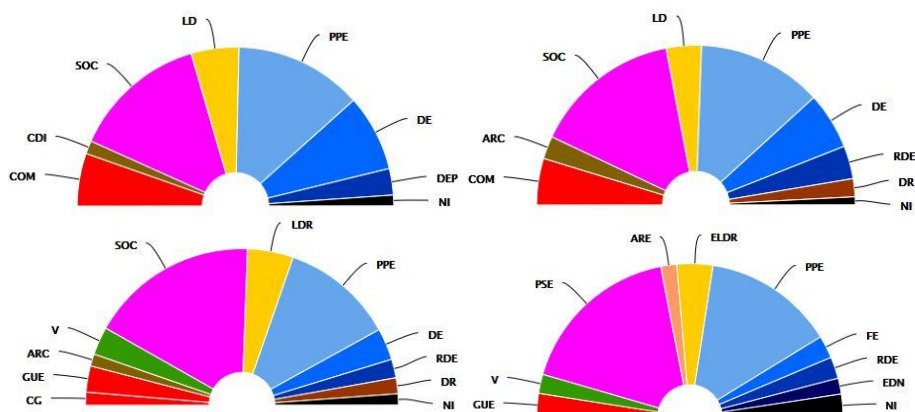
<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-and-way-forward\\_it](https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-and-way-forward_it)

<sup>20</sup> Albertini (1986).

## 4.2 La mancanza di un sistema elettorale europeo

I sistemi elettorali, le cosiddette *regole del gioco*, influenzano il comportamento dei partiti politici da sempre. Con gli opportuni “se” e “ma”, anche a livello europeo è così. Infatti, ad oggi non esiste una legge elettorale europea, ma la procedura di elezione del Parlamento europeo è regolata dagli articoli 14 TUE, 20, 22 e 223 del TFUE<sup>21</sup>. Considerando che già dal 1976 il Parlamento europeo è diventata l’unica istituzione sovranazionale eletta direttamente da cittadini di più Stati nazionali<sup>22</sup>, il legislatore comunitario<sup>23</sup> ritenne opportuno applicare alla lettera il principio di sussidiarietà e dunque optare per una legislazione in materia elettorale molto generica. Vennero, cioè, decisi soltanto i principi cardine sui quali gli Stati membri avrebbero liberamente legiferato ognuno la propria legge elettorale in previsione delle elezioni europee. L’Atto relativo all’elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo venne adottato dal Consiglio il 20 settembre 1976<sup>24</sup> in previsione delle prime elezioni a suffragio universale che si sarebbero tenute nel 1979.

Figura 4.1: *Risultati delle elezioni europee dal 1979 al 1994*



Fonte: elaborazione dati Europe – politique <http://www.europe-politique.eu/elections-europeennes-2014.htm>

<sup>21</sup> Per una lettura approfondita: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/21/il-parlamento-europeo-modalita-di-elezione>

<sup>22</sup> Una vera e propria rivoluzione democratica nel mondo.

<sup>23</sup> Forse memore dei fallimenti precedenti.

<sup>24</sup> Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale L 278 dell’8 ottobre 1976.



Solamente con la decisione 2002/772/CE<sup>25</sup> viene modificato l'Atto introducendo una serie di principi comuni tra cui: con l'*art.1* viene adottato il sistema dello scrutinio di lista o del voto singolo trasferibile, con riporto di voti di tipo proporzionale, riconoscendo altresì la possibilità che gli Stati membri consentano il voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite<sup>26</sup>; l'*art.2* dell'Atto viene sostituito con tre diversi articoli<sup>27</sup> i quali introducono la possibilità per gli Stati membri di suddividere il territorio in circoscrizioni oppure di prevedere altre suddivisioni elettorali (senza però «pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto»), la possibilità di introdurre una soglia di sbarramento non superiore al 5% un tetto alle spese dei candidati in campagna elettorale. Inoltre, passaggio fondamentale, con l'*art. 6* della decisione viene sancita l'incompatibilità tra la carica di membro del Parlamento europeo con quella di parlamentare nazionale<sup>28</sup>. Va specificato, che già prima della decisione 2002/772/CE, con la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*<sup>29</sup>, il tema delle elezioni è centrale. Se nella Carta vengono sanciti i diritti di elettorato attivo e passivo per i cittadini europei, con la Decisione del 2002 viene ribadito che il Parlamento europeo è l'istituzione che rappresenta i cittadini dell'Unione europea. Viene infatti «sostituito il termine “rappresentante nel Parlamento Europeo”, con quello di “membro del Parlamento Europeo”, confermando e rafforzando così l'evoluzione della natura del mandato degli europarlamentari da rappresentanti degli Stati membri a rappresentanti dell'Unione» (Cavaglion 2016: 16). Il percorso intrapreso nel 1976, che aveva come obiettivo quello di rendere veramente europee le elezioni per il PE, si conclude, di fatto, nel 2007 con Lisbona. Il Trattato<sup>30</sup> se, da un lato, ribadisce attraverso l'*art. 10* che il funzionamento dell'Unione europea si basa «sulla democrazia rappresentativa» e ricorda ai partiti politici stessi l'importanza prioritaria della loro missione cioè contribuire a «formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei

---

<sup>25</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&from=NL>

<sup>26</sup> Cavaglion (2016).

<sup>27</sup> Art. 2, 2 bis, 2 ter.

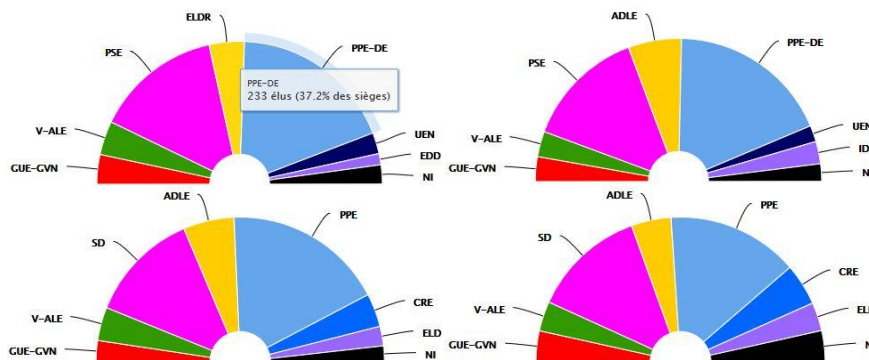
<sup>28</sup> Il nuovo testo dice infatti che «a partire dall'elezione del Parlamento Europeo del 2004, la carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con quella di membro del parlamento nazionale».

<sup>29</sup> [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

<sup>30</sup> Nell'*art. 14* del TUE riprende i principi fondamentali delle elezioni europee: rappresentanza “degressivamente” proporzionale, numero minimo di eurodeputati per Stato membro, elezioni a suffragio libere e segrete, mandato di cinque anni.

cittadini dell'Unione», naturalmente attraverso il processo elettorale, dall'altro, non si occupa di riformulare l'ex art. 190 TCE, oggi art. 223 TFUE<sup>31</sup>, in materia di modifiche proposte al “sistema” elettorale, nel punto in cui viene regolamentato che solo attraverso decisione unanime del Consiglio si possano modificare le procedure per le elezioni europee.

Figura 4.2: *Risultati delle elezioni europee dal 1999 al 2014*



Fonte: elaborazione dati Europe – politique <http://www.europe-politique.eu/elections-europeennes-2014.htm>

A meno di un anno dalle prossime elezioni europee che decideranno la composizione della IX legislatura, risulta corretto soffermarsi sull'analisi di alcuni problemi, tuttora non risolti, riconducibili principalmente a due questioni (correlate) relative: a) alla capacità di incentivare il voto alle elezioni europee, quindi il problema dell'affluenza; b) alla difficoltà, dovuta al fatto di essere delle *second – order elections*, di una corretta ed uniformata narrazione dei fatti, quindi il problema dell'assenza d'informazione. Premettendo che la mancanza di armonizzazione in materia elettorale ha come prima conseguenza quella di rendere meno “uniformi” le elezioni europee, e come seconda quella di “alterare” i risultati su base nazionale<sup>32</sup>, il problema base, fin dalla prima elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, è dovuto all'astensione. Siamo

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>32</sup> Le linee guida del legislatore non sempre sono conformi ad una corretta rappresentanza del corpo elettorale dei vari Stati membri. Paradossalmente, una legge elettorale europea più incisiva, ma uniforme per tutti, darebbe risultati decisamente più performanti.

in presenza di un paradosso estremo nel quale all'aumentare del corpo elettorale, diminuisce la partecipazione al voto. Non solo la tendenza rimane presente, anzi si accentua nel corso del tempo, ma va rilevato che nel momento in cui i partiti politici europei in prima linea cercano, finalmente, di adempiere al ruolo da loro previsto all'art.10 TUE, non si ottiene alcun risultato positivo, in termini di partecipazione elettorale<sup>33</sup>.

Figura 4.3: Affluenza media alle elezioni per il Parlamento europeo dal 1979 al 2014



Fonte: Statista (2018) <https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parlament-turnout-for-the-european-elections/>

Ci si riferisce naturalmente all'introduzione della procedura del cosiddetto "Spitzenkandidaten"<sup>34</sup> per la prima volta adottato da alcuni partiti politici europei in occasione delle elezioni del 2014. Lo scopo è chiaro: in un momento in cui la politica è sempre più "del leader", le confederazioni partitiche europee hanno deciso di nominare in sede di congresso il loro leader. In questo modo gli elettori non solo possono venire a

<sup>33</sup> Ad essere corretti, il risultato si attesta ad un + 0,9% di affluenza rispetto alle elezioni del 2009.

<sup>34</sup> Letteralmente, il "candidato leader".

contatto in maniera più agevole con i partiti politici europei, ma sono a conoscenza, prima del risultato elettorale, di chi diventerebbe il presidente della Commissione europea. Ci sono, però, delle criticità: *i)* non è del tutto vero che attraverso lo *Spitzenkandidaten* l'elettore sappia quale sarà il capo della Commissione europea per due ragioni. Prima di tutto, il Trattato di Lisbona. L'art. 17, comma 7 del TUE regola la procedura di nomina del presidente della Commissione ribadendo che «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione». Non è corretto affermare che, attraverso i congressi, i partiti politici europei scelgono il Presidente della Commissione, perché è compito dei capi di Stato o di governo decidere a riguardo. La procedura, in ogni caso, si conclude con l'approvazione da parte del Parlamento europeo non solo del candidato proposto dal Consiglio europeo, ma successivamente con un voto di 'fiducia'<sup>35</sup> alla Commissione *tout court*. In secondo luogo, la procedura non è stata fin ora (uniformemente) utilizzata da tutti i partiti politici europei. Inoltre, se dai risultati elettorali dovesse uscire una situazione di stallo, non così improbabile considerando il criterio di proporzionalità delle elezioni europee, per giungere ad un accordo i partiti potrebbero anche modificare il nome del proprio candidato, risultando poco coerenti. *ii)* Siamo in presenza di un problema relativo al "sistema" elettorale e a quello istituzionale. Nel TUE viene specificato che le leggi elettorali degli Stati membri devono essere di tipo proporzionale. La procedura dello *Spitzenkandidaten* invece va esattamente nella direzione opposta, ovvero verso la tendenza ad inserire dei meccanismi tipici dei sistemi maggioritari in un'istituzione che, ad oggi, ha il compito di rappresentare circa 500 milioni di cittadini, provenienti da 28 Stati diversi. Dato, di base, la 'non - vittoria' di alcuna forza politica<sup>36</sup> potrebbe non essere il miglior modo di procedere per arrivare al tavolo delle negoziazioni con le altre forze presenti con un elemento non negoziabile, cioè il proprio candidato investito dalla

---

<sup>35</sup> Nome utilizzato per richiamare l'importanza di inizio della legislatura, ma che nulla ha a che fare con i rapporti di fiducia esistenti tra Parlamento e governi nazionali.

<sup>36</sup> Un partito politico semplicemente non può ottenere la maggioranza assoluta al Parlamento europeo.

“fiducia” degli elettori<sup>37</sup>. *iii*) Infine, il processo di scelta degli *Spitzenkandidaten*, almeno considerando quelli fin ora adottati, corre il duplice rischio di nazionalizzare ancora di più le elezioni e di renderle ancora meno democratiche. Sebbene sia corretto affermare che questa procedura, trasparente e democratica, ‘obblighi’ i leader politici a partecipare alle selezioni dei partiti europei che la prevedono, e che di fatto è un incentivo per i partiti politici nazionali a cooperare con gli altri partiti europei nella stipulazione di un’agenda politica europea, bisogna allo stesso tempo dire con chiarezza che in questo modo la selezione dei candidati non risolve un problema fondamentale: l’interesse dei cittadini europei. Il rischio di nazionalizzare la stessa selezione dello *Spitzenkandidaten* all’interno dei congressi delle confederazioni partitiche è dovuto al fatto che la scelta ricadrà sul candidato che verrà appoggiato dal partito che vanta un consenso nazionale molto alto. Considerando i Paesi membri che hanno un elevato un elevato numero di eurodeputati, non è poi così difficile immaginare che nazionalità abbiano, quantomeno, i candidati alla Commissione del PPE e del PSE. Il rischio che i maggiori partiti nazionali si accordino sul candidato ‘migliore’, considerando gli scenari politici nazionali e non il consenso del candidato stesso tra l’elettorato europeo, è molto alto. Non bisogna poi dimenticare che i leader dei partiti più forti che si riuniscono in sedi congressuali, non sono altro che i capi di Stato presenti nel Consiglio europeo. Finché la doppia investitura<sup>38</sup> resterà una costante, è difficile immaginare che i leader europei, in una sede, facciano gli interessi dei cittadini europei, e nell’altra, quella degli Stati. Il problema della democraticità è strettamente collegato alla questione della mancata attenzione mediatica. La sfera pubblica europea al momento non ha alcun interesse a seguire i dibattiti (quando ci sono) e le candidature dei vari *Spitzenkandidaten* nei partiti europei. Non ha alcuno stimolo in quanto non ne è partecipe e i risultati si vedono al momento del voto. «A causa della natura intergovernativa dell’arena politica europea, non è ben chiaro se le elezioni per il Parlamento europeo su qualcosa di diverso» (*Hobolt, Wittrock 2011: 32*) rispetto alle

---

<sup>37</sup> Va sottolineato, anche se già precedentemente argomentato, che la Commissione oltre a poter essere individuata come “l’esecutivo” dell’Unione europea, detiene la capacità d’iniziativa legislativa mentre né il PE né il Consiglio hanno questo potere. Si tratta di un’istituzione, indipendente dal volere del Parlamento europeo, con due poteri, quello esecutivo e quello legislativo, senza alcun eguale al mondo.

<sup>38</sup> Capo politico e partitico.

elezioni nazionali. Reif e Schmitt (1980) affermano che le elezioni europee altro non sono che delle elezioni di primo ordine collegate tra loro, e di conseguenza non risulta complesso capire, sia teoricamente che empiricamente, quanto e se gli elettori basano le loro scelte su questioni nazionali o europee. La stessa mancanza di informazioni relative alla posizione dei partiti su determinate *issues* di tipo europeo rende le elezioni europee *second order elections*: il rilievo nella società civile cala, o è semplicemente nullo, e le élite politiche preferiscono competere su questioni di livello nazionale per dare più risalto alla battaglia politica e convincere quanto meno i cittadini a votare. Basti pensare alle personalità politiche di spicco nell'Unione europea: sono tutti attori politici noti in un'arena politica nazionale, che sono conosciuti per le loro capacità di leadership nazionale.

Bisogna domandarsi, dunque, quale deve essere l'obiettivo delle elezioni europee. Prima di domandarsi se siano veramente 'europee', sebbene sembri ridondante, bisognerebbe chiedersi se le elezioni europee siano 'politicizzate'. Bisogna rendere la procedura di decisione dei candidati da parte dei partiti politici espressione della volontà popolare, e in rapporto con essa stabilire le priorità della futura agenda politica. Formare, quindi, una *leadership* e conseguentemente una classe dirigente europea che possa essere riconosciuta come tale soprattutto al momento di schierarsi su determinate questioni. Ciò che, invece, sembra si voglia provare a fare è politicizzare la Commissione europea introducendo dei meccanismi tipici dei sistemi elettorali maggioritari per poter diminuire la mancanza di *accountability* orizzontale e verticale. Modificare il sistema istituzionale attraverso quello elettorale, senza peraltro intervenire su quello partitico, è semplicemente impossibile.

### 4.3 Il Presidente

*Le riforme sono impossibili senza una maggiore competizione politica e la formazione di coalizioni. Di conseguenza, un'Unione europea più accountable e più popolare è impossibile a meno che l'Ue non diventi in grado di rispondere alle richieste dei cittadini, e quindi di riformarsi per raggiungere per poter raggiungere i suoi obiettivi.*  
*Hix (2006)*

Al quesito posto da *Henry Kissinger*, Sottosegretario di Stato degli Stati Uniti d'America negli anni '70, sembra che non vi sia ancora stata data una risposta univoca. Chiunque dovesse rispondere, oggi, alla domanda “Chi devo chiamare se voglio parlare con l'Europa?” non potrebbe certo indicare un rappresentante, un presidente, un ‘capo’ dell'Unione europea, per il semplice fatto che non esiste un ruolo simile nel sistema istituzionale. «Si può dire che il Trattato di Lisbona abbia formalizzato un doppio sistema decisionale, una vera e propria costituzione duale. Ha istituzionalizzato un sistema di governo sovranazionale, costituito di istituzioni che rispecchiano i criteri della legittimità e dell'efficienza, per regolare materie collegate al mercato unico. E, contemporaneamente, ha istituzionalizzato un nuovo sistema di *governance* intergovernativa per decidere materie sensibili per gli Stati membri. Nel primo caso, si è formalizzato un quadrilatero istituzionale basato su un legislativo bicamerale e un esecutivo duale. Tale quadrilatero ha le caratteristiche di un sistema di governo a operazioni dei poteri, però con un esecutivo duale che ricorda il semipresidenzialismo francese<sup>39</sup>» (*Fabbrini 2016: 35*). I presidenti del cosiddetto ‘quadrilatero istituzionale’<sup>40</sup> hanno, escluso per il presidente della Commissione, una particolarità comune: non durano tutta la legislatura<sup>41</sup>. Per quanto riguarda poi la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, va fatto un ragionamento a parte in quanto si tratta in realtà di una

---

<sup>39</sup>Per ulteriori approfondimenti: *Moschetti (2016)*.

<sup>40</sup>Volendo potremmo dire che sono cinque, considerando anche il presidente dell'Eurogruppo.

<sup>41</sup>Per maggiori informazioni: [https://europa.eu/european-union/about-eu/presidents\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/presidents_it)

presidenza a rotazione: ogni sei mesi infatti, ciascun Paese membro ne ‘assume’ il ruolo. Il sistema vuole in questo modo garantire piena parità di poteri in quanto si tratta della “seconda camera” dell’UE<sup>42</sup>. Per non rischiare di stravolgere le priorità né tanto meno la ‘direzione’ del Consiglio, considerando anche il breve periodo, potremmo dire agevolmente che si tratta di una figura ‘povera’ di poteri nel quadro istituzionale europeo. Il presidente del Parlamento europeo<sup>43</sup> si conforma in termini di poteri a quelli dei parlamenti nazionali previsti negli Stati: è responsabile dell’applicazione del regolamento del PE, è il rappresentante dell’istituzione su questioni giuridiche, nelle relazioni internazionali, e nelle riunioni delle altre istituzioni europee e, naturalmente, (col supporto di ben 14 vicepresidenti) presiede le sedute. La particolarità della figura del presidente del PE, però, risiede nella sua stessa debolezza: il mandato. La durata di due anni e mezzo, esattamente la metà della legislatura europea, pone la figura del presidente come ‘merce di scambio’ tra i due maggiori gruppi parlamentari. Infatti, da quando il Parlamento europeo è eletto a suffragio universale<sup>44</sup>, la presidenza si è sempre alternata tra i due, o tre, gruppi parlamentari che formavano la maggioranza nel Parlamento europeo. Talvolta tacito, talvolta ovvio, questo accordo diminuisce, se non scredita, l’importanza di tale ruolo. La necessità di dare all’unica istituzione che rappresenta i cittadini europei una presidenza che segua il lavoro della legislatura in maniera completa sarebbe, oltre che importante per il PE stesso, un maggior incentivo ai gruppi parlamentari per creare delle alleanze che non per forza coincidano con la grandezza del gruppo parlamentare, dunque una competizione politica che si riproduca di più sull’asse politico classico<sup>45</sup>.

I presidenti dell’esecutivo duale<sup>46</sup> sono entrambi eletti dal Consiglio europeo, sebbene facciano parte di due istituzioni diverse<sup>47</sup>. Il presidente del Consiglio europeo è stato

---

<sup>42</sup> Il Consiglio, è coretto ribadirlo, è composto dai ministri di competenza di tutti gli Stati membri, e rappresenta naturalmente, al contrario del PE, gli interessi nazionali.

<sup>43</sup> <http://www.europarl.europa.eu/the-president/it/il-presidente-del-parlamento-europeo>

<sup>44</sup> Nella seconda legislatura, in realtà, la presidenza è stata prima di un popolare (Pflimlin), e poi di un conservatore (Plumb).

<sup>45</sup> Quello, cioè, tra destra e sinistra.

<sup>46</sup> Fabbrini (2016).

<sup>47</sup> Dell’elezione del presidente della Commissione, peraltro, si è già discusso in precedenza.



“permanentemente” introdotto solo col Trattato di Lisbona<sup>48</sup>, precedentemente era di tipo informale e veniva svolto dal capo di Stato o di governo che esercitava la presidenza del Consiglio dell’Unione europea in quel momento. L’anomalia di questo ruolo fa comprendere il disordine istituzionale presente nell’Unione europea: «nei vertici internazionali sia bilaterali sia multilaterali ha il compito di rappresentare l’Unione europea» sebbene vi sia la presenza, perlomeno nei *summit* bilaterali e nelle riunioni del G7/G20, anche del presidente della Commissione; inoltre rappresenta l’Ue «a livello di capi di Stato e di governo» per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), assieme all’Alto Rappresentante (AR) membro, nonché vicepresidente, della Commissione europea. Siamo in presenza di un *overlap* istituzionale che non permette di individuare il rappresentante dell’Unione europea *tout court*. La necessità di ribadire che il presidente del Consiglio europeo rappresenta l’Ue sotto il profilo “degli Stati”, poi, va a discapito di un’immagine che mostra all’esterno solo il suo lato intergovernativo. Gli Stati, al momento, hanno praticamente il pieno controllo sia dell’agenda che della strategia politica dell’Unione europea, in questo scenario, dunque, è perfettamente in linea avere un presidente che faccia gli interessi propri degli Stati e non dei cittadini<sup>49</sup>. Le istituzioni sovranazionali sono a rischio, basti pensare all’elezione del presidente della Commissione europea e alla composizione della stessa, al ruolo che i partiti nazionali giocano nelle elezioni e all’interno del Parlamento europeo, alla volontà politica di non voler rappresentare l’Unione europea all’esterno come un attore nella politica internazionale unico. La mancanza di una *leadership* europea è pericolosamente evidente nel momento in cui viene snaturato il senso stesso del potere esecutivo, dovuta alla sua duplice natura<sup>50</sup>. Nelle democrazie

---

<sup>48</sup> L’art. 15 del TUE ne regola le funzioni: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>49</sup> «La classe politica nazionale, sulla base di una valutazione costi/opportunità, orienta la propria azione strategica alla depoliticizzazione di una *issue* potenzialmente disgregante, sia in termini organizzativi e di distribuzione di poteri interna ai partiti, sia in termini di massimizzazione del consenso. Il tema dell’Europa, come valutazione generale del processo di integrazione, tende ad essere volutamente distratto dall’arena nazionale. In questo modo, l’integrazione europea, le cui dinamiche principali dovrebbero essere oggetto del conflitto politico per i governi nazionali viene paradossalmente confinata nell’arena più debole e politicamente innocua del PE» (*Viviani 2009: 117*).

<sup>50</sup> Il sistema istituzionale che si avvicina di più a quello europeo, forzando molto il concetto, è il semipresidenzialismo della V Repubblica francese. La differenza sta che nell’Unione europea esistono, di fatto, due “presidenti della Repubblica”.

nazionali entrambi i meccanismi, maggioritario e non maggioritario, coesistono, mentre nelle istituzioni europee il problema della legittimità tramite istituzioni non maggioritarie, con debole *accountability* diretta, risulta alla base di un particolare orientamento nella produzione di *policies*. Queste, infatti, non possono che essere indirizzate a realizzare fini consensuali, tanto più in ragione del fatto che gli attori della regolazione sovranazionale non hanno la possibilità di assumere decisioni in merito a redistribuzioni a somma zero fra i diversi attori istituzionali dell'Unione, se non a rischio di crisi e paralisi politica<sup>51</sup>. «In questo senso, non la pur ampia fenomenologia del deficit democratico, quanto l'esigenza di credibilità costituisce il focus della legittimazione che devono perseguire le istituzioni non maggioritarie dell'Unione europea. Tale questione di credibilità non fa riferimento alla sfera degli *input*, ma attiene al processo di *decision making* tecnocratico, alla mancanza di trasparenza, alla scarsa partecipazione pubblica, all'uso eccessivo di discrezione amministrativa e a inadeguati meccanismi di controllo e di *accountability*<sup>52</sup>, ossia a elementi specifici della sfera *dell'output*.» (Viviani 2009: 39).

L'esecutivo duale, insomma, è il risultato di una doppia esigenza: da un lato, esprimere, con il presidente della Commissione, le preferenze del Parlamento europeo e, dall'altro, con il presidente del Consiglio europeo, quella dei capi di governo e degli Stati membri. Si tratta di mettere insieme due esigenze sistemiche distinte. Il problema è legato al fatto che, sebbene il Consiglio europeo si sia istituzionalizzato come organo esecutivo, e se è vero che il suo presidente esercita comunque un ruolo, potremmo dire (politicamente) più importante del presidente della Commissione per quanto riguarda «le politiche strategiche»<sup>53</sup>, è anche vero però che il funzionamento intergovernativo lo espone alle pressioni dei membri del Consiglio europeo, istituzione in cui gli interessi degli Stati sono tutelati dal potere di veto e in cui, di conseguenza, *vince il più forte*. Mai come ora è necessario delineare un assetto istituzionale in cui si possa individuare un “governo

---

<sup>51</sup> Majone (1996).

<sup>52</sup> Si intende di tipo orizzontale in questo caso.

<sup>53</sup> Fabbrini (2016).

europeo”<sup>54</sup>. L’Ue necessita di «un governo efficace: le istituzioni europee debbono essere disegnate così da funzionare in modo soddisfacente in termini di tempi, procedure decisionali, corrispondenza tra gli obiettivi e risultati. Un governo legittimo: le istituzioni debbono rispondere ai canoni fondamentali delle democrazie di matrice occidentale, quanto alla distinzione tra le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria, quanto all’equilibrio tra i poteri e tra le istituzioni, quanto alla sovranità popolare periodicamente espressa nel voto, quanto alla trasparenza delle procedure di decisione, quanto al controllo della legalità. Un governo autorevole: le istituzioni debbono dar vita a un governo in grado di esprimere con una sola voce, all’interno e all’esterno dell’Unione, le posizioni comuni che corrispondono agli interessi e ai valori dell’Unione stessa. Un governo residuale, le istituzioni europee debbono essere modulate per rispondere alle sole esigenze specifiche dell’Unione quando si manifestano nei settori e negli obiettivi di competenza dell’Unione in rispondenza con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità» (*Padoa – Schioppa 2014: 265*).

Potremmo individuare due scenari possibili a questo punto, oltre, naturalmente, a quello in cui *lo status quo* rimanga inalterato: *a*) attribuire al ruolo del presidente del Consiglio europeo più potere attraverso «la riduzione della dipendenza politica dagli altri capi di Stato e di governo» Fabbrini (2016). Procedendo, prima di tutto, ad aumentare il mandato di cinque anni, si potrebbe pensare di introdurre dei collegi elettorali per l’elezione del presidente del Consiglio europeo<sup>55</sup>. In questo modo si diminuirebbe la distanza in termini di legittimità democratica perché, di fatto, si tratterebbe di un’elezione indiretta da parte dei cittadini europei. Per concludere, lo scenario *b*) prevede l’esatto opposto: diventerebbe compito della Commissione preparare i lavori del Consiglio europeo<sup>56</sup> e dare seguito alle decisioni prese al suo interno, inoltre, la nomina del presidente della Commissione non dovrebbe essere di competenza del Consiglio europeo ma, al massimo del Parlamento, o ancora meglio direttamente dei

---

<sup>54</sup> Cioè un sistema di istituzioni europee atto a definire le norme comuni, ad assicurare l’osservanza e ad assicurare le decisioni necessarie e utili per il raggiungimento dei fini propri dell’Unione. Padoa – Schioppa (2014).

<sup>55</sup> I candidati sarebbero sottoposti al voto di elettori presidenziali organizzati in collegi elettorali nazionali, costituiti da un numero di elettori equivalenti al numero di seggi del Parlamento europeo di quel paese.

<sup>56</sup> Al momento, invece, se ne occupa il Segretariato generale del Consiglio dei ministri.

cittadini dell'Unione. In questo modo, si individuerebbe un “capo politico” dell'Ue, e si potrebbe procedere ad una vera e propria politicizzazione della Commissione che significherebbe sbloccare il confronto politico a livello europeo su *issues* e attraverso attori svincolati da logiche presenti nei sistemi partitici nazionali. Il presidente del Consiglio europeo si limiterebbe ad assicurare lo svolgimento dei lavori, e a rappresentare gli Stati membri nelle altre sedi istituzionali interne all'Ue. Gli interessi dell'Unione europea come attore globale, così come la stesura dell'agenda politica sarebbero compito della Commissione europea, che diventerebbe il vero e proprio governo dell'Unione europea.

#### 4.4 Verso gli Stati uniti d'Europa

*Il modello federale e il principio di sussidiarietà, che consentono il rispetto delle diverse culture e tutta l'autonomia e la partecipazione compatibili con l'interesse generale e con la tutela reciproca; il modello democratico che addita nell'uomo in quanto tale, in ogni uomo, anziché in élite di qualsivoglia natura, la sede delle scelte politiche ultime (un modello sulla genesi civile e religiosa del quale molto vi sarebbe da dire); il principio rappresentativo, che ancora il potere ad una fonte esterna ad esso; il modello della separazione dei poteri che ne impedisce o ne limita gli abusi: tutto ciò non è altro, a ben vedere, se non l'oggetto della auspicata riforma istituzionale comunitaria, e costituisce un pari temo un modulo centrale delle istituzioni politiche continentali e mondiali di domani. (Padoa – Schioppa 2014: 66)*

La domanda da porsi è la seguente: perché il modello federale? O meglio, perché il modello federale dovrebbe meglio applicarsi all'Unione europea rispetto ad altri? E perché seguire la teoria federalista, non solo fino al compimento degli Stati Uniti d'Europa, ma fino alla realizzazione della Federazione mondiale?

A questi legittimi quesiti Mario Albertini rispondeva in maniera semplice e concisa riprendendo il percorso storico dello stato americano, affermando dunque che «si giunse ad una federazione, perché non si poteva che giungere ad una federazione» (Albertini 1993: 48). La risposta che in questa sede si è voluta dare è che un sistema federale doterebbe l'Unione europea di una qualità della democrazia migliore. Per provare ad argomentare nello specifico le modifiche necessarie ci si baserà su tre punti senza i quali è impossibile parlare di qualità democratica: la *rule of law*<sup>57</sup>, l'*accountability* e la *responsiveness*.

---

<sup>57</sup> Con la quale si intende sia lo stato di diritto e l'impianto istituzionale di cui si dota un sistema democratico.

*a) La rule of law*

Con ‘stato di diritto’ non si intende solamente il rispetto della legge e un sistema giudiziario senza interferenze politiche, ma anche che i rapporti di potere previsti dal sistema istituzionale siano chiari e previsti dai testi fondativi delle stesse. È proprio, da un lato, la mancanza di una carta costituzionale e, dall’altro, una modifica istituzionale che deve essere intrapresa per permettere all’Ue di funzionare in maniera efficace ed efficiente. Uno Stato federale è organizzato secondo i criteri della stretta cooperazione, se non fusione, tra i livelli di governo. Questa prospettiva ha finito per confondere lo stato federale, che nasce dalla disgregazione di un’organizzazione precedentemente unitaria, con l’unione federale, che è invece il risultato di un’aggregazione di Stati precedentemente indipendenti. Gli Stati federali parlamentari sono generalmente accentrati (mentre così non è per le unioni federali), e si basano su un sistema di governo che affida ad una sola camera il compito di dare o togliere la fiducia al governo<sup>58</sup>. Basandosi necessariamente sui principi fondativi dell’Unione europea, soprattutto sul principio di proporzionalità e sussidiarietà, l’impianto istituzionale che si potrebbe immaginare è il seguente: l’esecutivo duale, poco fa discusso, non può garantire unità interna nelle decisioni, né tanto meno solidità nelle relazioni internazionali e nell’immagine esterna. Il ruolo di esecutivo deve appartenere alla Commissione europea, istituzione che costantemente ha traghettato gli Stati verso una maggiore integrazione<sup>59</sup>. I ruoli di rappresentare l’Ue in sedi internazionali devono passare dal Consiglio europeo alla Commissione, o meglio ad un presidente. Questo comporterebbe tre conseguenze: una necessaria politicizzazione, almeno dei commissari, che non verrebbero più nominati uno per Stato membro, l’apertura per un vero e proprio confronto politico sull’agenda, sulle linee guida e sulle priorità che l’Unione dovrebbe seguire e un’affiliazione politica diretta verso ai partiti politici europei che sarebbero finalmente liberi da vincoli e logiche nazionali. In aggiunta, il presidente della Commissione sarebbe nominato dal presidente dell’Unione europea, il quale dovrebbe essere direttamente votato dai cittadini europei in un’altra elezione, un

---

<sup>58</sup> Fabbrini (2016).

<sup>59</sup> Politica, economica, finanziaria.

po' come avviene nel sistema semipresidenziale francese al momento dell'elezione del presidente della Repubblica. In questo modo, i partiti politici europei, durante le elezioni 'presidenziali' si organizzerebbero proponendo un candidato che verrà eletto attraverso, naturalmente, un sistema maggioritario che prevede due turni: il primo con una soglia di sbarramento alta, e il secondo un ballottaggio tra i due più votati. Compito del presidente dell'Unione europea sarebbe quello di scegliere i commissari europei (che diventerebbero a tutti gli effetti dei ministri) e di dettare la linea politica, interna ed esterna, dell'Ue. Con le elezioni del Parlamento europeo, invece, i cittadini si esprimeranno sulle agende politiche dei partiti europei, federazioni composte da partiti nazionali con principi obbligatori da rispettare. Le elezioni del PE, per essere davvero 'europee', dovrebbero avere l'obbligo delle liste transnazionali in modo da garantire che il voto di un cittadino di uno Stato membro non sia per forza vincolato ad una forza politica presente solo nel suo Stato, e soprattutto una legge elettorale, di tipo proporzionale unica per tutti. Naturalmente, compito del Parlamento europeo sarebbe quello di rappresentare i cittadini, e di votare la fiducia al governo, cioè alla Commissione europea. Oltre ad essere l'unica camera a votare la fiducia, il PE diventerebbe organo legislativo con capacità assoluta di iniziativa legislativa. I ruoli di potere tra Commissione, PE e presidente dell'Unione europea ricalcherebbero dunque quelli presenti nel semipresidenzialismo. L'altra camera, il Senato, sarebbe invece composta da un numero uguale di rappresentanti degli Stati membri. Perché una legge venga applicata dovrà necessariamente essere approvata da entrambe le camere, ed avere ovviamente il via libera del presidente. Parlamento europeo e presidente dell'Unione europea avrebbero la stessa durata di mandato, ma verrebbero eletti in due occasioni differenti (possibilmente prima il presidente poi il PE). Per quanto riguarda il Senato, dovrebbe avere un mandato di esattamente la metà, due anni e mezzo quindi, rispetto al presidente e al PE. Infine, il Consiglio europeo diventerebbe un'istituzione nella quale i governi degli Stati membri si esprimerebbero sulla linea politica dell'Ue: si potrebbe immaginare un procedimento per il quale le leggi, una volta approvate dalle due camere, potrebbero passare al vaglio del Consiglio europeo che si esprimerebbe in maniera non vincolante, e a maggioranza, sul merito delle leggi. La 'voce' degli Stati nazionali verrebbe così garantita sia al Senato, che attraverso una procedura che, benché

non posas avere il potere di fermare l'emanazione di una legge, garantirebbe sempre e comunque il costante dialogo tra un sistema multilivello: quello federale e quello nazionale. Riassumendo, la Commissione, così come il suo presidente (che diverrebbe di fatto il primo ministro) viene nominata dal presidente dell'Unione, direttamente votato dai cittadini, e deve ottenere la fiducia del Parlamento europeo, votato attraverso una legge elettorale vigente in tutti gli Stati membri. Il quadro istituzionale si completa di un Senato, con un numero uguale di membri per Stato, e il Consiglio europeo che perderebbe sia ogni potere vincolante che di indirizzo politico. Questo sforzo di immaginazione che Sartori definisce *ingegneria costituzionale*, potrebbe subire modifiche e aggiunte. Si potrebbe ripensare ad un vincolo di legittimazione tra il presidente del Consiglio europeo e i cittadini, come invece fare lo stesso col presidente della Commissione. Si potrebbe anche pensare di dare il compito al Comitato delle regioni di essere promotore della cosiddetta *multi – level governance*, attraverso l'introduzione di macroregioni che siano individuate su criteri che potrebbero anche superare i confini nazionali stessi circa la loro gestione. Ciò, che è importante è riflettere su un modello istituzionale che garantisca una divisione dei poteri e che queste istituzioni siano vincolate e riconosciute dai cittadini europei.

*b) L'accountability e la responsiveness*

Attraverso il sistema istituzionale descritto poc'anzi, o ad uno simile ad esso, la prima conseguenza in termini positivi sarebbe una massiccia 'chiamata alle urne' dei cittadini europei per decidere chi li dovrà governare e quali dovranno essere le priorità dell'Unione europea. Si tratterebbe, finalmente, di scomporre l'arena politica europea da quella nazionale, lasciando libera manovra ai partiti europei di posizionarsi a difesa di alcune *issues* o più semplicemente di occupare dei *cleavage*. Tutto questo sarebbe possibile se le confederazioni partitiche europee evolvessero in federazioni partitiche. Queste, non si sostituirebbero ai partiti nazionali anzi, avrebbero un ruolo ben specifico: prima di tutto si occuperebbero di reclutare la futura classe dirigente europea, piuttosto che essere vincolati alle richieste dei partiti nazionali che, ad oggi, scelgono i candidati che vogliono; attraverso l'elezione diretta del presidente dell'Unione europea, si



potrebbe addirittura fidelizzare un elettorato alla federazione partitica stessa, in quanto il ‘candidato presidente’ e la campagna elettorale in generale avverrebbe in maniera completamente autonoma dai partiti politici nazionali e sarebbe piena espressione della società civile europea. Se tutti i partiti europei permettessero agli individui il tesseramento, non solo creerebbero delle posizioni politiche chiare, ma si garantirebbe ai cittadini, anche grazie alla legge elettorale che prevede due turni, di esprimere in maniera sincera un consenso sul candidato che considerano migliore. Si raggiungerebbe, inoltre, un duplice obiettivo: da un lato, si darebbe una leadership all’Unione, attraverso l’elezione del presidente; dall’altro, si scollegherebbe proprio questa corsa al leader dalle priorità delle agende partitiche sia nazionali che europee. Se, a tutto questo, si immaginasse che la procedura dello *Spitzenkandidaten* non sparisse ma, anzi, si tramutasse in quelle che potremmo chiamare delle ‘primarie aperte’, che ogni federazione partitica si occuperebbe di organizzare, si porrebbero al centro le domande, le richieste e le necessità dei cittadini europei che potrebbero direttamente far valere nei confronti dei loro governanti. Oltre a riattivare un dialogo *intra – partitico* e di tipo multilivello, si permetterebbe al capitale sociale di riprodursi in maniera più fluida. Tutto questo andrebbe a vantaggio di una partecipazione alla vita politica dell’Unione europea più ampia e soprattutto alla possibilità di individuare *chi* deve rendere conto *di cosa*. Provando a fare un’ipotesi, un elettore mediamente attivo potrebbe votare: alle primarie per il candidato presidente del partito politico europeo (se fossero aperte, quindi senza vincolo di iscrizione al partito, potenzialmente il cittadino potrebbe presentarsi a votare alle primarie di tutti i partiti europei); per il presidente dell’Unione europea (due volte); per il rinnovo del Parlamento europeo; per il Senato e ovviamente per le elezioni nazionali. Si tratterebbe, almeno, di triplicare la possibilità di esprimere il proprio voto ma soprattutto di permettere all’elettore di votare in due arene politiche completamente distinte. Il partito politico europeo si porrebbe quindi come punto di partenza del *policy – making* comunitario: attraverso degli statuti vincolanti per i partiti ad esso associati potrebbe porre le priorità espresse attraverso le primarie, quindi dai cittadini europei, sia ai partiti nazionali che, soprattutto, ai gruppi parlamentari nel PE (al momento, accade esattamente l’opposto). Dotandosi di due camere, di cui una sarebbe espressione degli interessi degli Stati membri, diventerebbe molto probabile

trovare due maggioranze distinte tra Senato e PE. Inoltre, il presidente dell'UE potrebbe avere un colore politico diverso dalla stessa maggioranza del Parlamento europeo. Questi scenari obbligherebbero i partiti ad organizzarsi in coalizioni che seguirebbero di più l'asse politico classico, in modo da avere allo stesso tempo posizioni coerenti con le loro agende politiche, ma moderate per giungere a degli accordi. Dopotutto, la vera forza di un sistema elettorale a doppio turno ed un sistema istituzionale che preveda un esecutivo 'a due teste' è proprio quello di far convergere verso il centro le posizioni moderate, sebbene di diversa natura politica, e di escludere i partiti estremisti (sia di destra che di sinistra). Il sistema elettorale sarebbe costruito *per* quello partitico, in modo da agevolarlo alla costruzione di una maggioranza.

**CAPITOLO 5**  
**I PARTITI POLITICI COME GARANZIA DELLA QUALITÀ DELLA**  
**DEMOCRAZIA**

**5.1 La politica come professione**

*«Persino nello stile di vita, ispirato ad una semplicità esemplare, e ad un realismo che non temeva alcuna verità, per amara che fosse, Altiero Spinelli ha incarnato, in modo che si può dire perfetto, la figura dell'eroe politico così come l'ha delineata Max Weber. Ricordo che Weber conclude il suo saggio "La politica come professione" con queste parole: «La politica consiste in un lento e tenace superamento di dura difficoltà, da compiersi con passione e discernimento al tempo stesso. È perfettamente esatto, e confermato da tutta l'esperienza storica, che il possibile non verrebbe raggiunto se nel mondo non si ritenesse sempre l'impossibile. Ma colui il quale può accingersi a quest'impresa deve essere un capo, non solo, ma anche – in un senso molto sobrio della parola – un eroe. E anche chi non sia l'uno né l'altro deve foggarsi di quella tempratura d'animo tale da poter reggere anche al crollo di tutte le speranze, e fin da ora, altrimenti non sarà nemmeno in grado di portare a compimento quel poco che oggi è possibile. Solo chi è sicuro di non venir meno anche se il mondo, considerato dal suo punto di vista, è troppo stupido o volgare per ciò che egli vuol offrirgli, e di poter ancora dire di fronte a tutto ciò: "non importa, continuiamo", solo un uomo siffatto ha la vocazione per la politica». (Albertini, 1986).*

La società civile europea non è nata da una guerra civile, non si è formata dopo un processo di unificazione, ma è sempre stata presente. Riprodurre modelli di amministrazione o di gestione politica, e partitica, da quelli nazionali è tanto sbagliato quanto pericoloso. La legittimazione delle istituzioni internazionali non è da ricercare

nella presenza di un *demos* appunto precostituito, o nel generarsi di un'*accountability* politica traslata dal sistema nazionale, quanto, semmai, nel ruolo attivo della sfera pubblica intesa come insieme di tutti i corpi intermedi: gruppi d'interesse, movimenti sociali, partiti politici. Il ruolo di questi ultimi deve essere quello di svolgere un ruolo attivo di socializzazione e integrazione tra il cittadino ed un'Europa intesa come «costruzione sociale e politica»<sup>1</sup>. Strettamente connessi agli altri indicatori che ci aiutano a definire la qualità democratica di un sistema politico<sup>2</sup>, troviamo: la partecipazione popolare alla vita politica<sup>3</sup>, il grado di indipendenza dei media e la loro efficienza nel riportare informazioni veritiere<sup>4</sup>, il tasso di associazionismo nella società. Tutti questi, volendo, potrebbero rientrare sotto la dicitura della 'cittadinanza attiva', elemento chiave per definire una democrazia di qualità. Paradossalmente, nell'Unione europea, territorio considerato tra i più democratici<sup>5</sup>, liberi e culturalmente avanzati al mondo, sembra esservi una sempre più costante tendenza al disinteresse e contemporaneamente alla sfiducia verso il mondo della società civile. Si potrebbe affermare che l'aver devoluto ad un livello di *governance* superiore a quello degli Stati membri, abbia portato come conseguenza una generale diminuzione di attività nella società civile. Questo sentimento è strettamente legato ad un fenomeno che è conseguenza sempre più evidente della globalizzazione: l'incapacità degli Stati nazionali di mantenere il controllo politico. L'inadeguatezza della classe politica presente non ha fatto altro che re – interpretare, in chiave populista<sup>6</sup>, questo messaggio. La narrazione è, infatti, diametralmente opposta rispetto all'analisi del problema: proprio perché gli Stati hanno ceduto parte della loro sovranità ora lo scenario politico globale volge a loro sfavore, riappropriandosi della sovranità in maniera completa si potrà garantire il benessere e lo sviluppo della società. L'associazione, errata, del

---

<sup>1</sup> Habermas (2003).

<sup>2</sup> I più trattati fin ora sono stati l'*accountability* e la *responsiveness*.

<sup>3</sup> Si passa da indicatori come essere iscritti ad un partito politico, o aver mai partecipato a delle manifestazioni.

<sup>4</sup> Che si potrebbe intendere, forse come indicatore più tradizionale, la quantità di *fake news* che entrano nel circuito delle informazioni di qualunque tipo.

<sup>5</sup> Soprattutto in termini di diritti concessi ai cittadini.

<sup>6</sup> «Il populismo è caratterizzato anche da una tendenza a eliminare le sfumature e a rifiutare il pluralismo; riduce qualsiasi situazione ad una semplice scelta: sì-no, bene-male, amico-nemico» (Todorov 2005: 19).

termine globalizzazione con quello di mondializzazione, intesa come uniformità di un modello economico, di governo, di cultura e di identità, ha agevolato un messaggio falsato, che però ha potuto fare breccia nel sentimento delle persone perché comprensivo della più grande spinta, razionale o irrazionale che sia, su cui la storia umana si sia mai basata: la difesa dei valori patriottici - nazionali. Com'era da aspettarsi, contro questo svuotamento intergovernativo della democrazia, si attiva una resistenza da due versanti<sup>7</sup>. In un estremo, i difensori dello Stato nazionale mentre dall'altro, i sostenitori degli Stati uniti d'Europa.

L'espansione in termini di consensi elettorali e di comunicazione politica semplificata ha avuto come effetto primario quello di delegittimare i decisori politici stessi. I sentimenti populistici, quindi, aprono una frattura nell'arena politica nella quale, secondo questa retorica, non ci sono opinioni diverse, ma politici che si occupano di fare il bene dei cittadini, e politici che agiscono secondo interessi provenienti da altri canali (finanziari o di grandi lobby). Questa narrazione è riuscita nel tempo a smuovere una buona parte di capitale sociale statico o che semplicemente altri partiti politici non sono riusciti a rappresentare. Intercettare il malcontento e veicolarlo verso i propri obiettivi, dopotutto, è un'ottima strategia politica che, però, spesso si scontra col malgoverno. Se da un lato, quindi, si è riusciti a mobilitare una parte della società civile<sup>8</sup> attraverso il senso di disorientamento di un elettorato sfiduciato, in chiave nazionalista; dall'altro, non si è stati in grado di fare riferimento alla cultura politica dei partiti classici per organizzare il proprio messaggio in maniera opposta. In parte questo è avvenuto anche per lo scenario nel quale viviamo: sempre di più, sembra che la società moderna sia arrivata al suo massimo punto di espansione e di sviluppo, che ogni battaglia politica sia stata compiuta, che il compito dei partiti politici classici, meno moderni, sia semplicemente concluso. La ricerca di un aggregatore sociale, che potesse fare da collante in una società delusa, è stato ritrovato, per esempio, nei cosiddetti 'poteri forti' entità di qualunque tipo presenti in qualunque circostanza a cui destinare ogni colpa e inefficienza. Tra questi, l'Unione europea è stata, è, e ancora sarà un ottimo capro espiatorio per una certa parte della politica. In un momento storico di enorme

---

<sup>7</sup> Habermas (2012).

<sup>8</sup> A dire il vero, una corposa fetta della società civile.

incertezza, il modello del partito politico classico viene ritenuto inadatto mentre invece il complesso scenario politico internazionale di oggi necessiterebbe di un ricambio politico, soprattutto di esperti altamente competenti, che dovrebbe essere operato proprio nella selezione della classe politica promossa dai partiti stessi. L'indifferenza dell'elettorato, l'incapacità di attivare il capitale sociale presente, la difficoltà di utilizzare una narrazione coerente alla propria cultura politica interna, l'assenza di una selezione della classe dirigente e la mancante capillarità territoriale determinano una, ed una sola, costante: l'urgente necessità che i partiti politici tornino ad essere al centro della società civile e dell'opinione pubblica. La mancanza di questi, non la loro presenza, è pericolosa per la democrazia e i partiti dovranno agire al più presto per riproporsi come attore cardine della vita dei corpi intermedi, come luogo di aggregazione sociale. Il terreno in cui questo vuoto dovrà essere colmato non potrà che essere l'Unione europea; il destinatario un'opinione pubblica multiculturale; l'obiettivo lo sviluppo di una società civile europea.

«Sta in noi, sta in primo luogo negli intellettuali pensosi del futuro e nelle forze politiche consapevoli della posta in gioco individuare mali e rimedi, ed indirizzare la propria azione concorde nella direzione giusta» (*Padoa – Schioppa 2014: 43*).

## 5.2 Classe politica e cittadinanza europea

*Il nuovo aspetto del concetto di cittadini che la realizzazione dell'Europa metterà in evidenza è l'aspetto pluralistico. E il modo più corretto per definire il tipo di cittadini è quello di cittadino federale europeo. Il concetto di cittadino europeo è infatti un concetto grossolano, giacobino perché sottolinea la cittadinanza esclusiva europea, mentre l'Europa non è una comunità esclusiva (questo fatto risulta ancora più evidente se si pensa che potranno entrare a far parte dell'Europa anche Stati non appartenenti geograficamente al continente europeo). Infatti l'Europa non è la patria, è un insieme di diritti. (Moro 1980)*

Così come non sarebbe corretto strutturare un modello di sistema partitico da quelli presenti negli Stati, ed elevarlo a livello europeo, allo stesso modo sarebbe erraneo pensare che la cittadinanza europea possa significare lo stesso concetto, o addirittura escluderlo, della cittadinanza nazionale. Ciò che, dopo la Carta di Nizza, si è cominciato chiaramente ad intravedere è stata una vera e propria rivoluzione culturale. Sebbene il percorso del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non sia andato a buon fine, il risultato è stato quello di individuare un nuovo concetto di cittadinanza. Se attraverso l'esperienza ateniese «si è legato il concetto di cittadini al dovere della partecipazione degli individui alla gestione dei problemi della città-Stato, delle comunità locali, cioè del solo livello al quale era possibile allora; con l'impero romano il concetto di cittadino ha assunto una dimensione strettamente giuridica, ed è diventato l'attribuzione agli individui di diritti che lo Stato deve tutelare. Ha, quindi, spessato la cittadinanza dei suoi attributi personali legati alla nascita in una determinata città. Questo ha avuto il merito di tradurre per primo in istituzioni il sentimento cosmopolitico degli Stoici» (Moro 1980: 7). Successivamente, la Rivoluzione francese e la dottrina di Rousseau hanno 'eliminato 'le divisioni della società in ceti e hanno così esteso a tutti

gli individui in quanto esseri umani gli attributi giuridici della cittadinanza<sup>9</sup>. Da questi, ed altri passaggi storici, emerge l'aspetto comunitario e cosmopolitico che il concetto di 'cittadino' ha rivestito nel pensiero politico. Una prima vera cesura, individuabile nella prima elezione diretta del Parlamento europeo, ha di fatto modificato il significato stesso della cittadinanza, legando le istituzioni al volere di un 'popolo europeo'. «La ripartizione della sovranità, che così avrà luogo, tra il livello europeo ed il livello nazionale, porrà fine al mito della Repubblica una ed indivisibile e quindi darà un grande impulso alle battaglie regionalistiche ed autonomistiche all'interno dei Paesi europei. Diverrà dunque pensabile una articolazione del potere in Europa che consenta il recupero del valore dell'autonomia e delle comunità locali ed in cui si sarà, allo stesso titolo, cittadini della propria comunità, del proprio Paese e dell'Europa senza alcuna gerarchia predeterminata tra questi livelli. Vi saranno tanti cittadini, riuniti in ciascun individuo, quanti saranno i livelli ai quali si voterà» (*Ibidem*).

Il percorso della cittadinanza europea, però, è stato più travagliato di quanto ci si potesse aspettare. Si potrebbe quasi affermare di essere in presenza di un ennesimo paradosso per il quale i cittadini degli Stati membri hanno rifiutato di ottenere più diritti, e le élite politiche hanno dovuto adeguare, al ribasso, ciò di cui qualunque comunità che si dia regole comuni circa l'amministrazione politica, il commercio, la difesa, la moneta avrebbe bisogno: una carta costituzionale. Al di là delle analisi sui contesti politici specifici nei quali i referendum in Francia e Paesi Bassi sono falliti, non si è creato un sentimento unitario, di identità tra i popoli europei. Rumford (2002) considera invece l'idea di un'identità europea non come la mera risultante di un minimo comune denominatore rispetto alle società nazionali ma, piuttosto, l'approdo di un processo più generale, in cui il forte senso delle istituzioni europee sia affiancato dalla disponibilità di un'identità culturale non esclusiva ma plurale. Delanty (1998) analizza, invece, la possibilità di una società europea partendo da quattro dimensioni rilevanti: il *demos*, l'*ethos*, l'aspetto sociale, la prospettiva cosmopolita.

---

<sup>9</sup> Mazzini, sulla base dell'esperienza francese, diede al concetto di cittadinanza il senso della solidarietà di ognuno verso gli altri membri della comunità 'nazionale'.



«Analizzando tali dimensioni, viene evidenziato come il *demos* dell'Ue non sia comparabile con il fenomeno dell'appartenenza ad una comunità politica a livello di Stato-nazione, e al pari di questo come l'*ethos* europeo si possa ravvisare al più nell'accezione negativa di un'identità basata sull'esclusione. Nell'analisi di Delanty emerge un tratto comune degli studi sull'integrazione europea, in sintesi riconducibile alla difficoltà – quando non alla inadeguatezza teorica e metodologica – di adottare un paradigma stato centrico nell'esame della *polity* sovranazionale e della cittadinanza dimensionata a tale livello» (Viviani 2009: 43).

Alla luce di questo, si potrebbe individuare la causa primaria del fallimento del progetto costituzionale europeo iniziato nel 2003 nella mancanza di un'identità comune riconoscibile attraverso una sfera pubblica (la società civile) europea, e nella mancanza di un sistema di partiti in grado di agire come espressione di questa. Le funzioni che in prospettiva una costituzione europea sarebbe chiamata ad assolvere sarebbero: una funzione di organizzazione dei poteri dello Stato e di ripartizione delle competenze istituzionali, e quindi il tema classico delle democrazie moderne della divisione dei poteri; una definizione e qualificazione normativa dei rapporti tra cittadini e autorità politica, con l'indicazione dei diritti fondamentali; e infine quella che sociologicamente appare la più rilevante, un dispositivo che rifletta e custodisca valori, ideali, simboli condivisi di una determinata società<sup>10</sup>. A tal proposito, analizzando le implicazioni del *demos* europeo in relazione alla democrazia sovranazionale, Weiler<sup>11</sup> (2003) mette in evidenza come nella visione primordiale dei padri fondatori, l'Europa non avesse di fronte un'ipotesi di un modello federale successivo allo Stato-nazione<sup>12</sup>. Emerge quindi la consapevolezza della realtà europea come «contraddistinta da una pluralità originaria di *demoi*, e soprattutto si mette in rilievo la permanenza di una loro distinzione, contravvenendo alle tradizionali dinamiche di *federation building*, e con essa alla prospettiva che, a partire da popoli diversi, sia in grado di emergere un *demos* unitario all'interno della struttura federale europea» (*Ibidem*). L'Europa è espressione di molti *demoi* che non possono ne debbono essere ricondotti ad un unico *demos*. «Un'unione di

---

<sup>10</sup> Viviani (2009).

<sup>11</sup> Costituzionalista americano.

<sup>12</sup> Va fatto notare, dopotutto, che nel preambolo dei Trattati di Roma, l'obiettivo che emergeva era quello di «porre le basi per un'unione sempre più stretta dei popoli d'Europa».

Stati deve mantenere il pluralismo di identità nazionali e di lingue e tradizioni culturali dei loro cittadini, anche se dovrà favorirne la conoscenza reciproca. Il punto è che le unioni federali non hanno bisogno di basarsi su un'identità culturale comune. Esse aggiungono una nuova identità (di tipo politico) alle esistenti (di tipo nazionale). Le unioni federali celebrano le diversità tra i loro Stati membri, non già la loro omogeneità<sup>13</sup>» (*Fabbrini 2016: 145*).

Vi è, dunque, da un lato, la necessità di spostare il focus dal 'demos unitario' ad altre due componenti essenziali di un'identità politico – culturale, ovvero il *telos* (il fine) e l'*ethos* (l'etica) dell'Europa, entrambi da ricercare nella storia europea; e dall'altro, di individuare come passaggio obbligato verso la federazione europea l'ampliarsi delle capacità di azione politica, le quali devono andare di pari passo con l'allargamento della base di legittimità delle istituzioni europee<sup>14</sup>. Uno dei requisiti a fondamento della legittimità del Parlamento europeo e della sua capacità di assolvere alla funzione di agenzia di socializzazione europea fa riferimento all'emergere, al suo interno, di una classe politica non più, o non solo, formata da politici in Europa, ma di un nucleo di 'politici europei'<sup>15</sup>: «il formarsi di un élite sopranazionale è al tempo stesso premessa e conseguenza del rafforzarsi di una *polity* sovranazionale» (*Viviani 2009: 124*).

Solo una volta che sarà individuata la classe politica europea come destinataria di un movimento dal basso (*bottom – up*) che esprimerà una chiara tendenza alla soluzione federale per l'Europa, la società civile, attraverso l'affermazione del cittadino federale europeo<sup>16</sup>, sarà in grado di battersi per una vera costituente europea che abbia come risultato quello di una Costituzione per un'Europa libera, solidale e democratica.

---

<sup>13</sup> Il motto dell'Unione europea proprio per questo è "uniti nella diversità".

<sup>14</sup> Habermas (1999).

<sup>15</sup> Viviani (2009).

<sup>16</sup> Moro (1980).

### 5.3 Superare il concetto di *Stato - nazione*

*Nel grave momento sapranno presentarsi ben camuffati. Si proclameranno amanti della pace, della libertà, del benessere generale delle classi più povere. Già nel passato abbiamo visto come si siano insinuati dentro i movimenti popolari, e lì abbiano paralizzati, deviati, convertiti nel preciso contrario. Senza dubbio saranno la forza più pericolosa con cui si dovrà fare i conti. Il punto sul quale essi cercheranno di far leva sarà la restaurazione dello Stato nazionale. Potranno così far presa sul sentimento più diffuso, più offeso dai recenti movimenti, più facilmente adoperabile a scopi reazionari: il sentimento patriottico. In tal modo possono anche sperare di più facilmente confondere le idee degli avversari, dato che per le masse popolari l'unica esperienza politica finora acquisita è quella svolgutesi entro l'ambito nazionale, ed è perciò abbastanza facile convogliare, sia esse che i loro capi più miopi, sul terreno della ricostruzione degli Stati abbattuti dalla bufera.*

*Il Manifesto di Ventotene.*

L'importanza del pensiero federalista su questo specifico concetto va oltre il progetto europeo. L'idea dell'unificazione europea fin dalle sue origini viene considerata un tassello, una premessa, per un progetto politico ancora più alto di unificazione politica: la ricerca del rispetto delle diversità tra popoli dell'intero genere umano, ovvero l'ideale cosmopolitico kantiano della pace perpetua<sup>17</sup>. Infatti,

«l'Unione europea su base federale non è un evento che riguarda solo gli europei. È un fatto, è un processo di portata mondiale, planetaria. L'Unione, se gli europei la vorranno e la sapranno raggiungere sarà il nuovo fondamentale contributo che il continente antico avrà dato alla civiltà alla fine del secondo millennio. I grandi problemi sociali e politici del nostro pianeta – la fame, il divario Nord – Sud, le guerre locali, il rischio nucleare, il disastro ecologico – sono risolvibili soltanto nel quadro di istituzioni politiche mondiali che costringano, per così dire, alla

---

<sup>17</sup> Padoa – Schioppa (2014).

solidarietà tra popoli ed alla pace: si dovrà giungere alla programmazione mondiale degli interventi e degli investimenti per l'ecologia, per l'agricoltura, per l'industria, per i servizi, che è vano sperare venga decisa spontaneamente da Stati sovrani, ognuno preoccupato del proprio benessere, mosso dalla propria ragion di stato. Solo la ragion di stato nel mondo unificato coincide con l'interesse generale del pianeta, con il bene comune dell'umani intera e non di parti di essa» (*Padoa – Schioppa 2014: 65*).

Il progetto politico degli Stati Uniti d'Europa, dunque, non si limita a prevedere i meccanismi di *check and balance* corretti, o a figurare una corretta distribuzione dei poteri riprendendo il modello della *multi – level governance*. Questo stesso elaborato non vuole porsi il limite di un contributo politologico alla causa, perché l'obiettivo di una federazione non può essere altro se non la pace. La pace, intesa non semplicemente come una condizione negativa<sup>18</sup>, ma come condizione positiva. La pace è quello stato della società in cui i conflitti politici, economici e sociali sono risolti coi mezzi costituzionali sotto il regno della legge, e la violenza o la guerra fra individui, gruppi, partiti, nazioni in contrasto sono prevenute<sup>19</sup>. Se riflettiamo, nella storia lo Stato è facilmente individuabile come il detentore unico del potere coercitivo, dell'uso della forza sia al suo interno che al suo esterno. Il federalismo va oltre: «la guerra non può essere prevenuta in un mondo di Stati sovrani, al quale essa è inseparabilmente congiunta. La pace, nel senso politico della parola, cioè la fine della guerra, può essere stabilita solo portando tutto il mondo sotto il regno della legge, con la creazione di uno Stato mondiale, e che, fino al momento in cui non riusciremo a creare un'unione federale di Stati (che non dovrà all'inizio abbracciare il mondo intero), noi non avremo posto neppure le fondamenta per la fine dell'istituzione della guerra nel mondo» (*Albertini 1993: 154*). Concepire la sovranità come un'attribuzione che in ultima istanza fa capo al singolo individuo<sup>20</sup> è la battaglia sulla quale è corretto soffermarsi. Perché l'individuo, il cittadino è il punto di partenza e conclusivo della democrazia. Le riforme istituzionali, le battaglie politiche sono entrambe espressione di una parte della società che non basta per giungere alla rivoluzione e all'affermazione della cittadinanza

---

<sup>18</sup> Caratterizzata cioè dalla mancanza della guerra.

<sup>19</sup> Albertini (1993).

<sup>20</sup> Padoa – Schioppa (2014).

mondiale. Gli stati non sono più in grado di dare una risposta efficace alle sfide del futuro, e non saranno certo le élite politiche o chi rappresenta le istituzioni a prenderne atto. Il passo che la società civile deve compiere è di portatrice diretta di un'istanza, di una rivoluzione culturale, ideologica e poi politica del concetto di cittadinanza. L'appartenenza alla razza umana non può essere data per scontata, il futuro del pianeta non può essere un impegno secondario. La politica, quella di qualità, prima di capire quali siano le priorità, si interroga su quale futuro vuole ottenere. È solo attraverso un movimento trasversale, multiculturale e sovranazionale che si può superare il limite oggi imposto dalle frontiere (fisiche e non) degli Stati nazionali. Il valore della lungimiranza politica non può oggi essere considerato in contrasto col volere del popolo, o ancora peggio essere messo da parte. L'ordine mondiale deve essere sovvertito e partire dalle necessità di coloro che oggi sono gli ultimi ad essere ascoltati (gli emarginati), e dai primi che in futuro se ne occuperanno (i giovani). Questa rivoluzione, però, non può trovare come antagonista la politica *tout court*. La legittimità del potere politico non può essere messa in discussione, ciò che va individuato come nemico storico e ideologico è il nazionalismo metodologico il quale ha avuto il compito di sfuocare i valori e gli ideali comuni dell'umanità. La lungimiranza politica di scritti come il *Manifesto di Ventotene* ci fa capire la cieca mancanza di priorità della classe politica di questi ultimi decenni. Al posto di governare il cambiamento, si è voluto incolparlo. Al posto di cooperare al fine di migliorare l'esercizio della democrazia, si è voluto ridurre l'impegno reciproco. Al posto di far progredire l'umanità, si è voluto regredire ai confini conosciuti.

L'incredibile attualità di chi aveva chiaro il futuro ieri, si scontra con chi oggi ha in mente solo il passato. Gramsci (1930) affermava che «la crisi consiste appunto nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non può nascere». E il mondo di oggi, è in crisi.

*«Scrivevo trent'anni fa e seguitai a ripetere invano e ripeto oggi, spero, dopo le terribili esperienze sofferte, non più invano, che il nemico numero uno della civiltà, della prosperità, ed oggi si deve aggiungere della vita medesima dei popoli, è il mito della sovranità assoluta degli Stati. Questo mito funesto è il vero generatore delle guerre;*

*deffo arma gli Stati per la conquista dello spazio vitale; deffo pronuncia la scomunica contro gli emigranti dei paesi poveri; deffo crea le barriere doganali e, impoverendo i popoli, li spinge ad immaginare che, ritornando all'economia predatoria dei selvaggi, essi possano conquistare ricchezza e potenza. In un'Europa in cui in ogni dove si osservano rabbiosi ritorni a pestiferi miti nazionalistici, in cui improvvisamente si scoprono passionali correnti patriottiche in chi sino a ieri professava idee internazionalistiche, in quest'Europa nella quale ad ogni piè sospinto si veggono con raccapriccio riformarsi tendenze bellicistiche, urge compiere un'opera di unificazione. Opera, dico, e non predicazione. Vano è predicare pace e concordia, quando alle porte urge Annibale, quando negli animi di troppi europei tornano a fiammeggiare le passioni nazionalistiche. Non basta predicare gli Stati Uniti d'Europa ed indire congressi di parlamentari. Quel che importa è che i parlamenti di questi minuscoli stati i quali compongono la divisa Europa, rinuncino ad una parte della loro sovranità a pro di un Parlamento nel quale siano rappresentati, in una camera elettiva, direttamente i popoli europei nella loro unità, senza distinzione fra stato e stato ed in proporzione al numero degli abitanti e nella camera degli Stati siano rappresentati, a parità di numero, i singoli Stati. Questo è l'unico ideale per cui valga la pena di lavorare; l'unico ideale capace a salvare la vera indipendenza dei popoli, la quale non consiste nelle armi, nelle barriere doganali, nella limitazione dei sistemi ferroviari, fluviali portuali elettrici e simili al territorio nazionale, bensì nella scuola, nelle arti, nei costumi, nelle istituzioni culturali, in tutto ciò che dà vita allo spirito e fa sì che ogni popolo sappia contribuire qualcosa alla vita spirituale degli altri popoli. Ma alla conquista di una ricca varietà di vite nazionali liberamente operanti nel quadro della unificata vita europea, noi non arriveremo mai se qualcuno dei popoli europei non se ne faccia banditore.*

*Auguro che questo popolo sia l'italiano»*

Discorso alla Costituente di Luigi Einaudi, 29 luglio 1947.

## CONCLUSIONI

Tra poche settimane “L’ordine nuovo”, periodico che veniva pubblicato proprio a Torino da Antonio Gramsci, compirà cent’anni. Tra le tante, la citazione che riporto ha rappresentato, rappresenta, e ho ragioni di credere che rappresenterà anche in futuro, il senso di questo lavoro.

*Agitatevi, perché avremo bisogno del vostro entusiasmo.*

*Organizzatevi, perché avremo bisogno di tutta la vostra forza.*

*Studiate, perché avremo bisogno di tutta la vostra intelligenza.*

*Gramsci (1919)*

Questo elaborato nasce con l’intento di analizzare attraverso la scienza politica, il complesso istituzionale (democratico) più interessante, ed unico, mai creatosi al mondo. Interrogarsi sul perché sia nata l’Unione Europea, e sul perché continui ad esistere, risulta abbastanza semplice: l’obiettivo primario di questa opera d’ingegneria costituzionale, come direbbe Sartori, è stato quello di garantire la pace; riuscendoci perfettamente. Lo dimostrano i fatti, dopotutto: al di fuori dei confini europei, ovunque si guardi, siamo in presenza di conflitti armati, sistemi democratici in collasso, mancanza di rispetto dei diritti umani. Nel mondo in cui viviamo oggi queste conquiste ci sembrano una condizione di vita assodata, ma non è così. La democrazia stessa, così come è nata, può anche morire. E deve continuare ad essere questo il più grande obiettivo che l’Unione europea deve impegnarsi a predicare nel mondo. Così com’è, però, non può farlo. Ho voluto provare a dimostrare che il *sistema politico*, l’insieme delle la struttura istituzionale, dei rapporti e dei soggetti presenti nel sistema partitico e la formula elettorale, sia ancora inadeguato per perseverare l’obiettivo della pace nel mondo e per garantire una democrazia di qualità ai propri cittadini. Il passaggio fondamentale va innanzitutto individuato nel sentimento di appartenenza all’UE. Se i cittadini non cominceranno ad individuare come destinataria l’Unione europea come l’attore a cui riferirsi circa i loro bisogni, le loro necessità, la difesa dei loro interessi, lo

sviluppo dei loro ideali, l'insieme di diritti e libertà conquistati, allora avremo fallito. Si potrebbe anche immaginare che, nel migliore dei casi, le istituzioni si auto – regolino in maniera più efficiente, che i partiti politici maturino fino al punto di colmare le loro mancanze, ma se tutto questo dovesse partire, di nuovo, “dall’alto”, potrebbe paradossalmente segnare la fine del progetto della Federazione europea, prima che essa stessa nasca. La politica oggi è in difficoltà perché sta venendo a mancare la legittimità popolare. La mancanza di espressione di chi detiene il potere, in democrazia il popolo appunto, ne rappresenta a pieno la sua crisi e, se ciò non dovesse risolversi, il suo collasso. Nel novembre 2015 il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ricordava, dinanzi al Parlamento europeo, l’affermazione di Jean Monnet: «non possiamo fermarci, quando il mondo intero è in movimento». Il sistema politico dell’Unione europea deve cambiare. E ciò su cui ho provato a concentrarmi nelle pagine precedenti ne indicano la direzione. I partiti politici europei devono essere individuati come quegli attori che si faranno carico di portare all’interno delle istituzioni le istanze che la società civile europea dovrà impegnarsi di dimostrare. Il sistema istituzionale attuale, ha il compito di agevolare ed incentivare lo sviluppo di una comunità europea, elemento chiave, ma non conclusivo, per giungere alla rivoluzione culturale dei nostri giorni: l’affermazione della cittadinanza mondiale, e ad essa collegata, l’insieme di diritti e doveri fondamentali sanciti dalla forza del diritto. Solo attraverso questo processo si potrà giungere al concetto di *pace perpetua*, come Kant stesso afferma. L’affermazione di una classe politica europea avrà il compito di formare una vera e propria costituente, e dotare l’Unione europea di un impianto federale. La qualità democratica sarà migliore perché: *i)* ci sarà una legittimazione proveniente da un passaggio elettorale unico e diretto coi cittadini dell’UE, e si potranno così individuare i decisori politici che attiveranno i sani processi democratici di *accountability e responsiveness*; *ii)* la società civile multiculturale europea potrà proliferare finalmente senza i limiti di tipo ideologici e valoriali imposti dagli Stati nazionali ma, anzi, potrà farsi promotrice proprio delle sue diversità per dare possibilità a tutti i suoi componenti di esprimersi pienamente; *iii)* i partiti politici saranno i destinatari degli interessi degli altri corpi intermedi, in quanto in diretta comunicazione tra gli eletti e gli elettori, potranno, inoltre, veicolare ed utilizzare



un enorme quantità di capitale sociale che permetterà di permeare le varie culture politiche presenti nella società civile europea.

Va ribadito, ancora una volta, che l'inizio e la conclusione di questo percorso deve essere individuato nei cittadini, perché in loro è detenuto il potere di un sistema democratico. Sarà la nuova generazione di cittadini europei a doversi prendere la responsabilità di questo progetto politico; come viene specificato nel Manifesto di Ventotene, infatti, «poiché sarà l'ora di opere nuove, sarà anche l'ora di uomini nuovi».

Alla consegna da parte del Movimento Federalista Europeo del riconoscimento "Altiero Spinelli" il 22 gennaio 2016, il Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano introduceva il suo discorso così:

*Per riflettere qui oggi sull'arduo cammino del processo di integrazione europea e sul modo di affrontare le scelte che ci stanno davanti, vorrei partire dall'ultimo messaggio che Altiero Spinelli, «giunto quasi» così scrisse «all'estremo dei miei anni» consegnò – marzo 1986 – nella premessa a una seconda parte della sua autobiografia, poi rimasta solo abbozzata. In quella premessa egli evocò le sconfitte sue e del Movimento federalista, e dunque della causa dell'unità europea. E volle dire: «Nessuna di quelle sconfitte ha però lasciato in me quel rancore contro la realtà che così spesso alligna nell'animo degli sconfitti ... Bisogna sentire che il valore di un'idea, prima ancora che del suo successo finale, è dimostrato dalla sua capacità di risorgere dalle proprie sconfitte».*



## BIBLIOGRAFIA

Albertini M., (1993), *Il Federalismo*, Il Mulino, Bologna;

ID., (1986), *Altiero Spinelli, eroe della ragione*, in *Il Federalista*, Anno LVIII N. 1, Milano;

ID., (1978), *Discorso ai giovani federalisti*, in *Il Federalista*, Anno XX N. 2-3, Milano;

Almagisti M., (2011), *La qualità della democrazia in Italia. Capitale sociale e politica*, Carocci, Roma;

Almond G.A., (1960), *Introduction: a functional approach to comparative politics*, in Almond G.A. and Coleman J. S., (eds), *The Politics of Developing Areas*, Princeton University press, Princeton;

ID (1956), *Comparative Political System*, in *Journal of Politics*, 18;

Almond G.A. Verba S. (1963), *The Civic Culture. Political attitudes and Democracy in Five Nations*, SAGE publications New York;

Auel K., (2007), *Democratic Accountability and National Parliaments – Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny*, *European Law Journal*, 12(4);

Auel K., Benz A., (2005), *The politics of adaptation: The Europeanization of National parliamentary systems*, *The Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4);

Bardi L. , (2006), *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino Bologna;

ID, (1994), *Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups and the Building of Euro parties*, in *How Parties Organize: Change And Adaptation in Party organizations in Western Democracies* (Eds.) Katz, Richard, Mair, Peter, Sage, Londra;

Bardi L., Bartolini S., Trechelis A., (2014), *Party adaptation and change and the crisis of democracy, Party-politics*, Vol. (20) 2, Sage, Londra;

Bartolini S., (2006), *Should the Union be "Politicised"? Prospects and Risks*, Notre Europe Policy Paper No. 19, Parigi;

Bartolini S., Mair P., (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability: The stabilization of European electorates, 1885-1985*, Cambridge University Press, Cambridge;

Bauman Z., (2008), *Modernità liquida*, Laterza, Bari;

Beck U. , (2012), *La crisi dell'Europa*, Il Mulino, Bologna;

Bindi, Angelescu (eds.), (2012), *"The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, 2nd ed., Brookings Institutions, Washington;

Borz G., Rose R. , *Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups*, in *Western European Politics* Feb. 2013, Routledge, Londra;

Borzel, Tanja A., (11/2003), *How European Union interacts with Member States*, Institute for advanced Studies IHS, Vienna;

Castaldi R., (2014), *The politicization of the European elections and its potential effects on the EU, policy paper*, CSF Centro Studi per il Federalismo, Torino;

Cavaglion G., (2/2016), *La nuova “legge elettorale” europea*, Centro Studi sul Federalismo, Torino;

Colorni E., Rossi E. , Spinelli A., (1941), *Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un Manifesto*, Ventotene;

Colomer J M., (2011), *The more parties , the greater policy stability*, CSIC Institute for Economic Analysis, Barcelona;

Cotta M., Della Porta D., Morlino L., (2004), *Fondamenti di scienza politica*, Il Mulino, Bologna;

Cotturri G. (2001), *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma;

Dahl R., (2000), *Sulla democrazia*, Laterza, Roma;

ID., (1999), *The Past and the Future of Democracy. Occasional Paper Number5, Centre for the Study of Political Change*, University of Siena, Siena;

ID., (1980), *Poliarchia, partecipazione e opposizione*, franco angeli, Milano;

Duverger M., (1951), *Les partis politiques*, Parigi;

Emanuele V., (2018), *Cleavages, Institutions and Competition. Understanding vote nationalisation on western Europe (1965-2015)*; ECPR press, Rowman & Littlefield International, Londra;

Emmanouilidis J., Fabbri F., Rittelmeyer Y. S., Schout A., Stratulat C., Zuleeg F., (2017), *The 2017 election across Europe: facts, expectations and consequences*, in European Policy Centre discussion paper, EPC, Bruxelles;

Fabbrini S., (2016), *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma;

ID. , (2004a), *L'Unione europea come democrazia composita?*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXIV (1);

ID., (2004b), *Transatlantic Constitutionalism: Comparing the United States and the European Union*, *European Journal of Political Research*, 43, Colchester;

Firat C., (5/2018), *Bringing the citizens back into EU democracy: against the input-output model why deliberative democracy might be the answer*, *European Politics and Society*, Routledge, Londra;

Gallo E., (1/2006), *Globalizzazione e democrazia cosmopolitica*, Centro Studi sul Federalismo, Torino;

Goetz K.H., Hix S., (2001), *Europeanised Politics? : European Integration and National Political System*, Frank Cass, Londra;

Godin E. R., (4/2003), *Democratic accountability: third sector and All*, paper presented on "Crisis of Governance: The Nonprofit/Non-governmental Sector" Kennedy School of Government, Harvard University, Harvard;

Grasso G., (2017), *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, *Saggi Nomos*, 1-2017, Roma;

Green J.C., (2002), *Still Functional After All These Years: Parties in the United States 1960/2000*, in Webb P. Farrell D. e Holliday I., *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford;

Hamilton A., Jay J., Madison J., (1997), *Il federalista*, Fondazione Europea Bolis - Il Mulino, Bologna;

Habermas J., (2012), *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma;

*ID.*, (2001), *Why Europe needs a constitution*, september-october, New Left Review;

Hix S. , (2016), “*The Policy success (and failure) of British MEP’s*”, in *European Politics and Policy*, London of Economics and Political Science LSE, Londra;

*ID.*, (2008), *What’s wrong with the European Union and how to fix it*, Polity press, Cambridge;

*ID.* (2006), *Why the EU Needs (Left-Right) Politics: Policy Reform and Accountability are Impossible Without It*, Notre Europe Policy Paper No. 19, Parigi;

*ID.*, (2005), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke;

*ID.*, (2002), *Constitutional Agenda-Setting Through Discretionary Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam*, *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 2, Cambridge;

Hix S. , Benedetto G. , (2015), “*Do UK MEP’s win key position of power in the European Parliament?*”, in *The UK in a Changing Europe*, King’s College London, London;

Hix S., Abdul G. Noury, Gérald Ronald, (2007), *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge University press, Cambridge;

ID., (1995), *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001*, British Journal of Political Science, vol. 35, no. 2, Cambridge;

Hix S., Kreppel A., Noury A., (2003), *The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?*, in Journal of Common Market Studies, 41;

Hix S., Lord C., (1997), *Political parties in the European Union*, Palgrave MacMillan, London;

Hix S., Marsh M., (2010), Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time, Electoral Studies, 4-15, Oxford;

Hobolt S. B., Wittrock J., (2010) *The second-order election model revisited*, 30-2011, Electoral Studies, Oxford;

Hooghe L., Marks G., (3/2004), *European integration and Democratic competition*, in Europaiske Politik, International Policy Analysis Unit, Friedrich Ebert Stiftung;

ID., (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, Lanham, MD;

ID., (1993), *The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization*, in American Review of Politics, 14 (winter) 2.2;

Katz R.S., (1987), *Party Government and its alternatives*, in Katz R.S., (ed. by), Party Government: European and American Experience, EUI, de Gruyter, Firenze – Berlino;

ID., (1986), *Party Government: a rationalistic concept*, in Castels F. G., Windenmann R., (eds), Visions and Realities of Party Government, EUI, de Gruyter, Firenze – Berlino;



Katz R. S., Cross W. P., (2013), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, ECPR, Oxford university press, Oxford;

Katz R.S., Mair P., (1995), *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of Cartel Party*, in *Party Politics*, 1;

ID, (1993), *The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization*, in *American Review of Politics*, 14 (winter) 2.2;

Kohler-Koch B., (2000), *Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions*, *Journal of European Public Policy* 7(4), Taylor & Francis Groups, UK;

Kreppel A., (2002), *“The European Parliament and the Supranational Party System: A Study in Institutional Development”*, Cambridge University Press, Cambridge;

Kröger S., (2016), *Europeanised or European? Representation by Civil Society Organizations in EU policy Making*, ECPR press, Colchester,

Ladrech R., (2002), *Europeanization of Political Parties: Towards a Framework for Analysis*, in *Party Politics*, 8 (4);

Lipset S. M., Rokkan S., (1967), *Cleavages structures , party systems and voter alignments: an introduction*, in Lipset S.M., Rokkan S., (eds), *Party system and Voter Alignment*, Free press, New York;

Letta E., (2017), *Contro venti e maree. Idee sull’Europa e sull’Italia*, Il Mulino, Bologna;

Levi L., (2002), *Il pensiero federalista*, Laterza, Roma;

Levi L., Pistone S., Coombes D., (1978), *L'influenza dell'elezione europea sul sistema dei partiti*, Fondazione Agnelli, Quaderno 19/1978, Torino;

Levi G., Sozzi F., (2015), (a cura di), *Unione politica in Progress*, Cedam, Padova;

Levi L., Finizio G., Vallinoto N. (eds.), (2014) *The democratization of international institutions*, Routledge, Londra;

Lijphart A. (2014), *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna;

ID., (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty – Six Countries*, New Heaven, CT: Yale University Press, Yale;

ID., (1977), *Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*, New Heaven, CT: Yale University Press, Yale;

Mair P., (2016), *Governare il vuoto: la fine della democrazia dei partiti*, Rubinetino, Catanzaro;

ID., (2014), (edited by van Biezen Ingrid), *On parties, party systems and democracy: selected writings of Peter Mair*, ECPR press, Colchester;

ID., (2007), *Political Parties and Party System*, in Graziano P. e Vink M., *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke;

ID., (2005), *Popular Democracy and the Construction of the European Union Political System*, European Governance Papers, No. C-05-03;

ID., (2000), *The Limited Impact of Europe on National Party System*, in *Western European Politics*, 23;

Mair P., Kopecky P., Spirova M., (2012), *Party patronage and party government in European Democracies*, ECPR, Oxford University Press, Oxford;

Majone G., (2002) *The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization*, Governance, vol. 15, no 3, Wiley Periodicals, Hoboken;

Magnette P., (2017), *Le regime politique de l'Union Européennes*, Presses de Sciences Po, Parigi;

ID., (2000), *Europe's Democracit deficit: The Question of Standards*, European Law Journal: 4,

Mascia M., (2017), *Unione Europea cantiere aperto di governannce. Teorie istituzioni attori*, Cacucci, Bari;

ID., (2015), "Il sistema dell'Unione Europea", Università di Padova (dispensa), Padova;

ID, (a cura di), (2014), *Verso un sistema partitico europeo trasnazionale*, Cacucci, Bari;

Moravcsik A., (2008), *The myth of Europe's democratic deficit*, Inter-economics: Journal of European Public Policy, 331-340;

ID, (2006), *What can we learn about the collapse of the European constitutional project?*, Politische Vierteljahreszeitschrift, 47 (2);

ID., (2004), *Is There a Democratic Deficit in World Politcs? A Framework of Analysis*, Government and Opposition, 39, Wiley Library;

ID, (2003), *In defence of the "Democratic Deficit":Reassessing Legitimacy in the European Union*, Centre for European Studies, Harvard University, Cambridge;

Morlino L. (2013), *Introduzione. Una democrazia senza qualità?*, in *La qualità della democrazia in Italia 1999 – 2012* (a cura di) Morlino L. Piana D. Raniolo F., il Mulino, Bologna;

*ID.*, (2004), “*Good*” and “*bad*” democracies: how to conduct research into the quality of democracy, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20:1, Routledge, New York;

Moro D., (1980), *La cittadinanza federale europea*, in *Federalismo militante* n. 59 settembre-ottobre 1979, *Il Federalista* n. 1-2 Anno XXII, Milano;

Moschetti R., (2018), *Il sistema partitico europeo come motore del processo d'integrazione*, C.E.S.I. Centro Einstein di Studi Internazionali, Torino;

*ID.*, (2016), *Il sistema elettorale in Italia e in Francia. Caratteristiche ed effetti*, Università degli Studi di Padova, Padova;

Mulgan R., (2003), *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke: Palgrave, Londra;

Olivi B., Santaniello R., (2015), *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna;

Padoa-Schioppa A., (2016), *The institutional future of the European Union*, policy paper, CSF Centro Studi sul Federalismo, Torino;

*ID.*, (2014), *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Il Mulino, Bologna;

Panebianco A. (1982), *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna;

Papadopoulos Y., (2010), *Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy?*, Institut d'Etudes Politiques et Internationales, Losanna;

Passarelli G., (2015), *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, Palgrave Mac Millan, Basingstoke;

Pasquino G. (2014), edizione Kindle, *Partiti, istituzioni, democrazia*, Il Mulino, Bologna;

ID. (2006), *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna;

Pasquinucci D., Verzichelli L., (2004), *Elezioni europee e classe politica sopranazionale*, Il Mulino, Bologna;

Piketty T., Hennette S., Sacriste G., (2017), *Democratizzare l'Europa ! Per un trattato di democratizzazione dell'Europa*, La nave di Teseo, Milano;

Pirro A. LP., Kessel S. V., (2018), *Populist Eurosceptic trajectories in Italy and the Netherlands during the European crisis*, SAGE politics, Londra;

Pridham G, Pridham P., (1979), *Transational Party Co-operation and European Integration*, Allen & Unwin, Londra;

Pistone S., (2016), *Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine mondiale*, The Federalist, Anno LVIII n.7 pagina 7, Pavia;

ID., (1999), *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, UTET Libreria, Torino;

Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton;

Reif K., Schmitt H., (1980), *Nine Second-Order National Elections; A Conceptual Framework The Analysis of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, (8) 1;

Rokkan S. (1982), *Cittadini, elezioni e partiti*, il Mulino, Bologna;

ID., (1966) Norway, *Numerical Democracy and Corporate Pluralism*, in Dahl R. A., (ed), *Political Opposition in Western democracies*, Yale University Press, Yale;

Sartori G. (2013), *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna;

ID., (1976), *Parties and Party System*, Cambridge University Press CUP, New York;

Schattschneider E.E., (1960), *The Semi-sovereign People. A realist's View of Democracy in America*, Wadsworth, New York;

ID., (1942), *Party Government*, Rinehard & Company, New York;

Schimmelfennig F., (2014), "What's the news in "new intergovernmentalism"? A critique of Bickerton, Hodson, and Puetter";

Schmitt, H., (1994), *National Party Systems and the Policies of the European Union. First Results from the 1993 European Election Study*, XVIth World Congress of IPSA, Berlino;

Schmitt, H., Thomassen J., (2000), *Dynamic Representation: The Case of European Integration*, *European Union Politics*, 1, SAGE Journals, Londra;

Shaw J., (2000), *Constitutional settlement and the citizen after the Treaty of Amsterdam*, in Karlheinz N., Wiener A., (eds), *European Integration After Amsterdam*, Oxford University Press, Oxford;

Sigalas E., Pollak J., (2012), “*Political parties at the European Level*”, in S. Kroeger and D. Friederich (eds.), “*The Challenge of democratic Representation in the European Union*”, Palgrave Macmillan, Basingstoke;

Solari S., Boncivini G., (1979), *I partiti e le elezioni del Parlamento europeo. Interessi nazionali ed europei a confronto*, Istituto Affari Internazionali XLIX, il Mulino, Bologna;

Tasauro G., (2012), *Diritto dell’Unione Europea*, Cedam, Padova;

Todorov T., (2005), *Il future della democrazia in Europa*; Lecture Altiero Spinelli, Centro studi sul Federalismo, Torino;

Urbinati N., Warrenn E., (2008) *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, Annual review of Political Science, 11;

Viviani L., (2009), *L’Europa dei partiti. Per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*, Firenze University press, Firenze;

Wiersma M. J., Stetter E., Schublach S., eds, (2014), *Problems of representative Democracy in Europe: A Challenge for progressives*, FEPS - EFDS - RI, Amsterdam;

Wunsma S., (1/2018), *Transnational lists for the European Parliament elections*, Union of European Federalist reflection paper *UEF*, Bruxelles;

