

Dimitris N. Chrysochoou*

*La democrazia transnazionale nella teoria e nella pratica: il caso dell'Unione Europea***

La nostra costituzione è una democrazia perché il potere è nella mani non dei pochi ma dei molti.

TUCIDIDE

I. La teoria della democrazia transnazionale

1.1 L'integrazione europea e le sfide della democrazia

Il principale obiettivo di questo saggio è di ulteriormente elucidare la relazione che intercorre tra due concetti estremamente sfaccettati e dibattuti quali democrazia transnazionale e integrazione regionale internazionale. Più specificamente, si sostiene che ciò che è divenuto noto come il "deficit democratico" dell'Unione Europea (UE) – qui definito come la crescente dissonanza tra la teoria e la pratica della democrazia parlamentare nel processo regionale di governo – discende dalla inadeguatezza degli attuali arrangiamenti transnazionali a conciliare, all'interno delle loro complesse strutture istituzionali, due principi che sono apparentemente, ma non necessariamente, esclusivo l'uno dell'altro: il mantenimento di alti livelli di diversità culturale e di autonomia democratica delle parti e il conseguimento di sostanziali progressi verso "una più stretta unione" tra i *popoli* d'Europa, come sancito nel preambolo del Trattato di Roma quasi quarant'anni fa.

È importante sottolineare che l'appropriato assetto e il positivo e continuativo funzionamento di un ordine democratico transnazionale dipendono vitalmente dall'incorporazione dei principi essenziali del moderno governo democratico negli arrangiamenti politici destinati a plasmare le relazioni tra la collettività (nella forma dell'as-

* Professore di Scienza politica al Birkbeck College, Centre for Extra Mural Studies, University of London.

** Questo articolo si collega ad una dissertazione Ph.D., in corso di elaborazione presso il Dipartimento di politica dell'Università di Reading. L'autore è grato al Prof. A. Papisca (Università di Padova) e al Prof. J.C. Gautron (Università di Bordeaux I) sia per i loro generosi e costruttivi apporti critici sia per il loro sincero appoggio e incoraggiamento alla sua presente ricerca accademica nel campo dell'integrazione europea.

sociazione transnazionale) e i segmenti (nella forma degli stati membri). In particolare, tra questi fondamentali elementi democratici che presumibilmente giocheranno un ruolo decisivo nel determinare la *qualità* della democrazia al livello dell'UE e, per estensione, il carattere democratico delle istituzioni politiche "centrali", speciale enfasi deve essere posta su: *a)* una significativa rappresentanza democratica delle comunità sia nazionali sia subnazionali nel processo decisionale regionale; *b)* l'apertura e la trasparenza decisionale nel processo legislativo dell'UE; *c)* l'affidabilità collettiva e individuale dell'Esecutivo – nella sua articolazione ministeriale e amministrativa – nei confronti dei rappresentanti direttamente eletti dai popoli europei; *d)* l'attivo ed efficace controllo popolare sull'agenda politica transnazionale attraverso le pratiche e i processi della democrazia parlamentare.

Collegando queste condizioni favorevoli della democrazia transnazionale con i requisiti essenziali della stessa democrazia rappresentativa, diventa chiaro che i processi democratici al più alto livello vanno di pari passo – se non ne vengono addirittura determinati – nella misura in cui un'efficace sorveglianza e controllo popolari – attraverso i rappresentanti democraticamente eletti a quel livello – possono essere adeguatamente incorporati nei meccanismi che attualmente plasmano il contenuto delle decisioni transnazionali. Invero, un genuino ordine democratico *attraverso e al di là* delle preesistenti frontiere nazionali, in ultima analisi prospera nella misura in cui la più ampia unità politica fornirà i necessari mezzi istituzionali e procedurali per riaffermare il ruolo del singolo cittadino-elettore come attivo e decisivo soggetto in un processo prevalentemente politico qual è l'integrazione europea.

Allargando il discorso, il concetto di democrazia transnazionale nel contesto del sistema regionale comune attiene alla graduale ma stabile costruzione di una forma multilivellata di governatività democratica al di là delle familiari strutture e processi di intergovernativismo "convenzionale", un nuovo ordine politico basato sul potere di culture condivise e di comuni tradizioni democratiche, nonché sulla messa in atto di condivisi arrangiamenti democratici tra un gruppo di distinte, diverse ma spesso geograficamente sovrapposte strutture d'autorità. Coerentemente, il fine ultimo di un così nuovo disegno democratico diventa quello inteso a costruire, passando attraverso i tradizionali confini dello stato nazione territorialmente limitato, legittimi strumenti – politicamente responsabili e democraticamente rappresentativi – del processo politico e decisionale dell'UE, i cui esiti deliberativi siano sottoposti al vaglio della comunità dei cittadini coinvolti nel loro multilivellato, evolutivo contesto. Tuttavia riaffermare la centralità del comune cittadino europeo nel plasmare la politica transnazionale richiede essenzialmente la sussistenza di una forma pluralistica di società o, come in alternativa propone David Held, il riconoscimento dell'altro come "legittima presenza al cui interno una qualche sorta di accomodamento deve essere fatta"¹. È abbastanza

¹ David Held, *Democracy and the new International Order*, Institute for Public Policy Research, October 1993, p. 24. V. anche dello stesso autore, *Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order?*, in David Held (ed.), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Polity Press: Cambridge, 1993, pp. 13-52; e *Foundations of Democracy: the Principle of Autonomy and the Global Order*, Cambridge: Polity Press, in corso di pubblicazione.

chiaro che, se un processo di integrazione politicamente consistente, socialmente e, soprattutto, democraticamente affidabile e legittimo, deve un giorno divenire una tangibile realtà istituzionale, esso deve efficacemente collegare insieme differenti ambiti di autorità politica in modo così elaborato da conseguire un ragionevole equilibrio tra le crescenti istanze di distinzione dei segmenti e le altrettanto pressanti esigenze di estendere sia lo *scopo* sia il *livello* dei comuni arrangiamenti regionali, per usare la distinzione analitica di Paul Taylor². In breve, perché la sorte di una democrazia su larga scala abbia un felice esito è indispensabile che l'emergente comunità politica europea agisca come "la base costruttiva di una pluralità di identità che fioriscono in una struttura di reciproca tolleranza e affidabilità"³.

1.2 Definire la democrazia transnazionale: un'anatomia concettuale

Da un punto di vista strettamente teorico, la nozione di democrazia transnazionale, benché sia una concezione politica relativamente "nuova", evoca immediatamente l'antico dibattito su legittimità e autorità, efficienza e affidabilità, nonché il più pratico e attuale problema di come organizzare, incanalare e articolare nella maniera più efficace e democratica i primari bisogni, interessi e preoccupazioni del cittadino all'interno del "corpo politico" europeo. Superfluo dire che proprio il successo del preconizzato processo di democratizzazione del sistema comune non deve sempre essere dato per scontato, ma deve piuttosto essere visto e valutato alla luce sia dei "limiti" sia dei "dati" delle circostanze politiche ed economiche internazionali che determinano la fisionomia dell'associazione politica transnazionale. Orbene, in ragione della sua intrinseca natura idealistica, il concetto di democrazia transnazionale deve essere usato in via analogica per lumeggiare le principali caratteristiche di ciò che può essere descritto come "metodo organizzatore", comprensivo di strutture, processi e procedure, attraverso cui l'intento democratico può essere efficacemente tradotto in realtà politica al di là di un livello strettamente nazionale e, dunque, in una forma multilivellata di governatività con sue proprie caratteristiche istituzionali e dinamiche operative.

Da questo punto di vista analitico, la peculiare qualità attribuita al livello della democrazia transnazionale – come nuova forma o metodo inteso a strutturare democraticamente le relazioni tra comunità politiche nazionali – risiede nella sua intrinseca flessibilità idonea ad articolare e riflettere con successo le domande dei cittadini nelle fasi sia di formazione sia di esecuzione della politica del "processo regionale". In questo senso, la democrazia transnazionale può essere definita come *una situazione in cui il*

² Sulla distinzione tra lo scopo e il livello dell'integrazione, v. Paul Taylor, *The Politics of the European Communities: The Confederal Phase*, "World Politics", April 1975, pp. 336-60. Per una anticipazione di tale articolo, v. Paul Taylor, *The Common Market and the Forces of History*, "Orbis", XVI, Fall 1972, pp. 743-59.

³ Held, *Democracy and the New International Order*, op. cit., p. 25. Cf. David Held, *Democracy, the Nation-State and the Global System*, in David Held (ed.), *Political Theory Today*, Polity Press: Cambridge, 1991, pp. 197-235. Per un'eccellente analisi del significato dell'espressione "large-scale democracy" e della sua distinzione da "low-scale democracy", v. Robert A. Dahl *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, Yale University Press: New Haven and London, 1982.

demos della comunità politica "inclusiva" può esercitare un effettivo controllo sulle decisioni che più da vicino toccano i suoi singoli membri. Benché sia probabile che un alto numero di disaccordi politici e di errate interpretazioni concettuali possano facilmente sorgere quando si cerca di presentare una accezione definitiva del termine – in ragione anche della natura intrinsecamente dinamica e perciò stesso costantemente mutevole di ambedue le parole – la democrazia transnazionale deve essere strettamente collegata alla sussistenza di una forma di società multiculturale, pluralistica e coabitativa e all'altrettanto cruciale compito di potenziare le virtù civiche degli individui che tale società formano attraverso il loro attivo ed energico impegno nei processi di governo.

Coerentemente al nostro approccio interpretativo, la democrazia transnazionale può essere meglio intesa come un nesso di strutture e procedure transnazionali, la cui creativa integrazione coinvolge effettivamente i cittadini nel processo formale che porta a decisioni vincolanti, che sono importanti per la loro vita quotidiana, dando così luogo ad una relazione continuativa e reciprocamente giovevole tra i differenti ambiti di autorità politica. Questa definizione del termine, essenzialmente sintetica e in certa misura astratta, sostenendo l'idea di democrazia come di un metodo che coinvolge cittadini nel plasmare il loro ambiente politico, ha in sé un forte potenziale. Ciò che logicamente discende da questa visione organica della democrazia transnazionale è che bisogna molto riflettere sugli attuali modi di operare delle istituzioni politiche transnazionali quali strumenti essenziali per garantire il loro proprio funzionamento. In caso contrario, l'estensione dell'idea democratica "oltre lo stato-nazione" resterà un eufemismo filosofico nella teoria e, ciò che è forse più importante, una inaccettabile parodia nella pratica. Si può invero allargare il discorso e argomentare più vigorosamente che alla radice di tutte le definizioni del concetto che qui interessa, per quanto raffinate e complesse possano essere, c'è l'idea di *potere popolare* nel senso che l'autorità politica deve in ultima analisi risiedere nel corpo del cittadini e non altrove.

Prese insieme, le riflessioni che precedono ci portano a condividere l'opinione che un ideale "processo democratico" transnazionale deve rispondere ai due seguenti criteri: *a)* l'accettazione da parte delle comunità politiche "componenti" di un certo numero di principi e regole democratiche puntuali riguardo al modo in cui la gestione politica degli affari comuni deve essere condotta dalle istituzioni della comunità "inclusiva"; *b)* l'esistenza dei necessari meccanismi procedurali mediante cui questi ideali democratici possono essere effettivamente incorporati nel percorso lungo il quale istituzioni politiche di più alta scala assolvono ai compiti loro assegnati dal *demos* della comunità transnazionale. Orbene, i concetti di *demos* in generale e di "potere popolare" in particolare – ambedue sufficientemente incorporati nella classica dottrina della sovranità popolare – hanno un'importanza perenne per disvelare il significato profondo di un concetto tanto contestabile quanto cruciale quale appare essere democrazia transnazionale: contestabile perché, pur con tutta l'ambiguità che circonda il termine, essa tuttora resta un fenomeno politico altamente dinamico; critico, perché esso è in ultima analisi collegato ad una varietà di principi e di ideali mediante i quali, mutuando una frase d'altri, "la realtà è provata e trovata valida"⁴.

⁴ Anthony Arblaster, *Democracy*, Open University Press: Milton Keynes (Backs.), 1987, p. 6.

1.3 I principi democratici versus le realtà istituzionali

Così definita, la democrazia transnazionale, lungi dall'essere assimilata ad uno statico sistema di principi assiomatici – assumendo in pratica la forma di un predeterminato disegno oppure di un codice di norme, regole e valori – è ancor più strettamente legata a un insieme dinamico di arrangiamenti procedurali e istituzionali costruito lungo una sequenza temporale e basato sul preliminare accordo delle comunità partecipanti al quale esse possono eventualmente attingere. Ma perché la democrazia transnazionale esista sia come processo continuativo tra i governanti e i governati dentro e attraverso i paesi, sia come processo di “presa collettiva di decisioni” coinvolgente rappresentanti nazionali e transnazionali (scelti direttamente o indirettamente), occorre soddisfare ulteriori requisiti democratici. Il più essenziale di questi è il mantenimento di efficienti livelli di affidabilità democratica relativamente ai nuovi centri di autorità politica. A questo fine, la previsione di meccanismi procedurali idonei a sorvegliare in via continuativa il lavoro degli attori transnazionali sulla via delle decisioni vincolanti, diventa una *conditio sine qua non* per la legittimità democratica del sistema. Affinché questa legittimità esista, è tuttavia necessario che sia effettivamente garantita la ripetizione di dimostrazioni di accettazione popolare, in modo che gli esiti [*outcomes*] politici del processo transnazionale riflettano in ogni momento le preoccupazioni reali del cittadino comune.

Nonostante che la democrazia transnazionale sembri intrinsecamente evocare un dibattito generale su specifiche questioni politiche attinenti al più alto livello di organizzazione, un tale dibattito non basterà se esso rimane lontano da “l'uomo della strada”. Seguendo il filo di questo discorso, un sistema politico transnazionale democraticamente strutturato è quello in cui le politiche transnazionali non sono soltanto pubblicamente discusse e dibattute, ma sono altresì soggette all'effettivo e continuativo controllo democratico attraverso i necessari percorsi istituzionali e informativi. A volere semplificare, si può dire che il successo o l'insuccesso della democrazia transnazionale è in ultima analisi determinato dalla misura in cui la scelta delle politiche transnazionali è sostenuta da corrispondenti livelli di affidabilità democratica o di “controllo upward dall'alto”, per usare l'espressione alternativa di Frank Bealey⁵. Nel caso opposto, ciò con cui abbiamo a che fare non è democrazia ma, mutuando da Arblaster, “una parodia della democrazia o una pseudo democrazia”⁶. Orbene, quanto più aperto è il processo che porta a decisioni transnazionali e quanto più queste decisioni divengono oggetto di un esteso dialogo, esame e valutazione del *demos* della più ampia comunità politica, tanto più avrà successo la loro conversione in risposte decisionali popolarmente accettate e quindi quanto più operativamente significativa sarà la democrazia transnazionale. In breve, ancorando la condotta delle relazioni transnazionali ai principi democratici, noi perveniamo a un sistema di governo capace di dar voce e articolare interessi e domande politiche nella presa di decisioni “centrale”, consentendo così un processo di integrazione più partecipativo, civile e apprezzato.

Ne consegue che la virtù (virtue) di un sistema transnazionale di governabilità

⁵ Frank Bealey, *Democracy in the Contemporary State*, Clarendon Press: Oxford, 1988, p. 5.

⁶ Arblaster, op. cit., p. 95. Cf. Bealey, op. cit.

autenticamente democratico è che la “più ampia scala delle decisioni”, per usare un’espressione di Robert A. Dahl⁷, è determinata *dai* rappresentanti del popolo *per* gli interessi del popolo, il quale è a sua volta legittimato ad esercitare l’effettivo esame e controllo delle attività dei primi. Ebbene, se la democrazia, in via generale, si riferisce ad una situazione in cui il potere ultimo risiede nel popolo e non in coloro che sono al potere, il concetto di democrazia transnazionale si riferisce a quel sistema di governo che può fornire i mezzi istituzionali atti a trasformare l’astratto *potere* popolare in effettivo *controllo* popolare tramite i rappresentanti eletti. Va da sé che l’incorporazione del principio di affidabilità democratica nell’operare delle istituzioni politiche transnazionali diviene ancor più rilevante nel caso dell’UE poiché questa rappresenta una costellazione di consolidate democrazie parlamentari imbarcatesi in un avventuroso esperimento integrativo di “condivisione del potere” e di “presa di decisioni collettiva” basate sulla comune gestione di sovranità messa insieme fra loro⁸.

Volendo ulteriormente precisare, se il cosiddetto processo democratico deve essere appropriatamente costituito, se non del tutto reinventato, nel contesto di un sistema politico transnazionale, diviene allora essenziale che un così sfaccettato arrangiamento democratico trasversale rispetto a precostituite entità nazionali sia allo stesso tempo rappresentativo e praticabile. Questo sillogismo apparentemente prescrittivo, ma altamente pragmatico, ci induce a porre l’enfasi sui più pratici problemi che possono sorgere quando si cerca di tradurre i principi democratici generalmente accettati nella realtà politica transnazionale e quindi di collegare la nostra previa discussione teorica con il parimenti interessante e non meno pressante compito di fornire qualche risposta soddisfacente al cruciale quesito di come le comunità politiche nazionali possano democraticamente coesistere e armoniosamente interagire fra loro all’interno di un sistema cooperativo a base regionale, caratterizzato da alti livelli di interdipendenza economica e di interconnessione politica. L’importanza di procedere così diventa sempre più palese se l’UE deve essere intesa come un esperimento pionieristico nel farsi della democrazia transnazionale e quindi come un prototipo di relazioni democraticamente “inter-statali” – in contrapposizione a “intra-statali” –, basato sulla alimentazione di una nuova cultura democratica di strutture e di legittimazione che reciprocamente si rafforzano e sulla realtà di lealtà e identità politiche multiple coesistenti e talora anche concentricamente modellate.

II. *La pratica della democrazia transnazionale*

2.1 *La dinamica regionale e l’erosione dell’ethos democratico*

Partendo con una considerazione critica sui mondi intrecciati della vita politica nazionale e regionale, si può sostenere con forza che il processo di regionalizzazione

⁷ Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press: New Haven and London, 1989, p. 321.

⁸ Michael J. Tsinisizelis and Dimitris N. Chrysochoou, ‘From Gesellschaft to Gemeinschaft’, *Current Politics and Economics in Europe*, forthcoming, 1994.

dell'Europa occidentale del dopo 1945 è divenuto un *redeening* elemento, se non proprio un sincronico *deus ex machina*, per i governi che vi partecipano, al fine di ribadire la loro autorità domesticamente (cioè, al loro interno) e quindi di ristabilire se stessi quali attori principali del "processo di governo" nazionale. Giacché, senza alcun dubbio, una significativa *ri-centralizzazione* dell'autorità politica dentro gli stati membri, pur se in misura variabile da stato a stato, ha gradualmente avuto luogo a favore di *élites* centrate sull'esecutivo [*executive-centred élites*] e, cosa più importante, a detrimento delle tradizionali istituzioni rappresentative che, almeno finora, hanno fallito nello stabilire efficaci metodi di controllo sui ministri e sui più alti funzionari per quanto attiene ai loro comportamenti di relazione con le istituzioni "centrali" a Bruxelles⁹.

Per lamentevole che sia, la realtà è che il ruolo dei parlamenti degli stati membri è rimasto estremamente marginale se lo si paragona con i ruoli degli agenti esecutivi nazionali e dell'UE. Il risultato netto è che un significativo ampliamento dello *scopo* del processo regionale di presa delle decisioni è stato determinato dentro i segreti ambiti dei vari incontri ministeriali e nei numerosi comitati e sottocomitati amministrativi, creando una situazione difficile per la stessa democrazia rappresentativa, specie ora che lo status delle sue maggiori istituzioni politiche è posto estesamente in discussione da coloro che sono favorevoli a forme più dirette della pratica democratica. Insomma, man mano che la linea di distinzione tra Legislativo ed Esecutivo diventa sempre meno netta, e la relazione tra le varie aree politiche funzionalmente specifiche dentro l'apparato statale è sempre più complessa, le condizioni perché le istituzioni parlamentari si facciano rendere conto politicamente dai funzionari governativi per le loro azioni e inazioni stanno rapidamente cambiando a favore dei secondi. Altrimenti detto, data la predominanza delle *élites* politiche nazionali nel determinare il percorso e, dentro questo, la qualità dell'integrazione europea, l'indebolimento delle strutture parlamentari nazionali appare essere endogeno al processo regionale di governo.

Sotto l'impatto di questa amara realtà, una crescente e fondata preoccupazione per ciò che Juliet Lodge ha descritto come "il gap implicito alla pratica democratica nella teoria e nella realtà dell'UE"¹⁰, si è recentemente manifestata all'interno della comunità degli studiosi della politica dell'UE sotto il titolo generale di "deficit democratico", essenzialmente giustificato in base al seguente insieme di elementi di evidenza empirica: *a*) è il solo Consiglio dei ministri, non il Parlamento Europeo (PE) né la Commissione quali istituzioni "sopranazionali" per eccellenza dell'UE, ad avere l'ultima parola su una considerevole gamma di atti legislativi europei; a questo si aggiunga che ciascun stato membro ha anche il diritto di veto contro ogni iniziativa che esso fortemente disapprovi anche quando i trattati richiedano formalmente la maggioranza

⁹ Dimitris N. Chrysochoou, *Power Sharing*, "The Economist", December 11th 1993, p. 10. V. anche il mio *Transnational Democracy and European Integration*, "Ikonomicos Tahydrornos", December 10th 1993, pp. 35-38 (in Greek). Sul problema generale del tenere sotto controllo le "*executive-centred élites*" v. Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Duke University Press: Durham, 1979, pp. 546.

¹⁰ Juliet Lodge, *EC policymaking: institutional dynamics*, in Juliet Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, 2^a ed., Pinter Publishers: London, 1993, p. 22. Cf Brigitte Boyce, *The democratic deficit of the European Community*, "Parliamentary Affairs", Vol. 46, No. 4, December 1993, pp. 458-77.

dei voti – un amaro e tuttora legalmente valido lascito dell’infausto Compromesso di Lussemburgo del gennaio 1966; *b*) è lo stesso organo intergovernativo che da solo, in maniera eccessivamente arcana e contro i dettami della moderna pratica democratica, adotta decisioni giuridicamente vincolanti le quali, in virtù della loro natura “sopranazionale”, sono direttamente applicabili negli ordinamenti interni degli stati membri, incidendo così nella vita di milioni di comuni cittadini europei; *c*) è la Commissione – organo non elettivo o, più correttamente, organo governativamente eletto – che effettivamente possiede un significativo potere di controllo sull’agenda politica dell’integrazione nel suo insieme mediante il suo pressoché esclusivo diritto di innescare il processo legislativo europeo; *d*) sono soltanto i governi degli stati membri che hanno il potere, da un lato, di rivedere il contesto delle intese comuni regionali, dall’altro di estendere lo scopo della loro azione collettiva creando formali “competenze” dell’UE in nuove aree politiche¹¹.

Ciò che logicamente discende dalle precedenti riflessioni è che lo sviluppo della costruzione regionale, invece di condurre verso una considerevole diffusione di sovranità nazionale – come molti osservatori federalisti e neo-funzionalisti hanno piuttosto astiosamente profetizzato agli inizi del processo – potenzialmente riducendo lo statuto giuridico e politico degli stati al rango di province subordinate all’interno di ciò che Jean Monnet usava chiamare “Stati Uniti d’Europa”, ha effettivamente prodotto un diverso genere di indebolimento, soprattutto l’erosione dell’*ethos* democratico nella conduzione delle relazioni transnazionali. C’è la fortissima sensazione che i governi membri continuino a disporre di un amplissimo ventaglio di possibilità per gestire il processo di costruzione dei grandi assetti nell’UE senza allo stesso tempo essere soggetti ad un effettivo esame e controllo parlamentare, sia esso nazionale o transnazionale. Da questa prospettiva neo-realista, si può anche giungere a concludere che le istituzioni a livello UE siano state poste in essere al fine di *servire* gli interessi degli stati o, per metterla più sul concreto, per appesantire piuttosto che alleggerire le loro singole capacità di efficacemente far fronte alla complessità della moderna interdipendenza economica e politica, potenziando così la loro peculiare capacità di conseguire i loro rispettivi scopi con una maggiore efficienza governativa e, disgraziatamente, con un molto minore controllo parlamentare. Facendo eco alla scettica analisi di Andrew Moravcsik sulla Comunità Europea (CE) – quale primo componente della costruzione a tre pilastri del Trattato di Maastricht sull’Unione Europea (1991) – “la struttura istituzionale della CE è accettabile ai governi nazionali unicamente nella misura in cui essa potenzia, invece di indebolire, il loro controllo sugli affari domestici, consentendo loro di conseguire poteri altrimenti non conseguibili”¹². Sulla base di questo approccio

¹¹ Dimitris N. Chrysochoou, *Unfulfilled Democracy: Some Normative Criticisms on the European Community’s Governing Process*, paper presentato al Workshop su ‘Democratic Representation and the Legitimacy of Government in the EC’, at the 22nd Annual ECPR Joint Sessions, Madrid, 17-22 April 1994, p. 12.

¹² Andrew Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, “Journal of Common Market Studies”, Vol. 31, No. 4, December 1993, p. 507. Il classico testo sull’intergovernativismo quale approccio all’integrazione europea è Paul Taylor, *The Limits of European Integration*, Coloumbia University Press: New York, 1983.

intergovernativo l'UE, come la sua predecessora, continua ad agire quale sorgente di forza dello stato potenziando sia l'iniziativa politica sia il potere negoziale dei leaders politici nazionali¹³.

La principale conclusione da trarre circa l'intersezione tra l'UE e lo stato deve essere di accresciuto scetticismo: i governi nazionali hanno strutturato i comuni arrangements regionali in modo da mantenere e perfino migliorare la loro autonoma azione, rendendo così più facile per loro l'effettiva difesa dell'interesse nazionale. Questo peculiare sistema di interconnessione politica, coesistente con alti livelli di autonomia dei segmenti [*segmental autonomy*] può essere riassunto nel concetto di *consociazione confederale*, definita come coalizione gestionale di stati sovrani miranti a perseguire una cooperazione multilaterale a mutuo beneficio, mediante una costruzione di consenso, accuratamente orchestrata, man mano che l'integrazione procede¹⁴.

2.2 Consociazionismo e limiti della democrazia transnazionale

Dal punto di vista della teoria dell'integrazione regionale, e d'accordo con uno dei suoi illustri studiosi, ci sono elementi per suggerire che a dispetto dell'apparenza di schemi di federalismo avanzato nello sviluppo dell'UE, l'integrazione negli anni recenti ha creato una situazione in cui il sistema comune e i sottosistemi nazionali che lo compongono si sono essi stessi trovati vincolati in una situazione di mutuo beneficio che è stata accuratamente riassunta nel concetto di *simbiosi* – dove cioè ciascuno sopravvive in virtù dell'altro¹⁵. Di conseguenza, la sovranità nazionale non è stata fondamentalmente messa in discussione, piuttosto le sue implicazioni sono il risultato di mutevoli convenzioni e cultura all'interno di un sistema cooperativo caratterizzato da meccanismi consensuali di *policy-making* e di *decision-taking*¹⁶. Di fatto, questo "speciale" arrangement simbiotico tra l'Unione e gli stati ha posto le basi per la messa in opera di un "gioco a somma positiva" piuttosto che di uno "a somma zero" per l'autorità politica tra le varie parti che fanno la consociazione confederale, col risultato del

¹³ Per un'ampia e compiuta critica dell'approccio intergovernativo v. Jane Haaland Matlary, *Beyond Intergovernmentalism: The Quest for a Comprehensive Framework for the Study of Integration*, "Cooperation and Conflict", Vol. 28, No. 2, June 1993, pp. 181-208.

¹⁴ Sul concetto di "consociazione confederale" e sulle sue implicazioni per la democrazia transnazionale, v. Dimitris N. Chrysochoou, *Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?*, "West European Politics", Vol. 17, No. 4, October 1994. Cf. Paul Taylor, *The European Community and the state: assumptions, theories and propositions*, "Review of International Studies", Vol. 17, No. 2, April 1991, pp. 109-25. Per la teoria originale della democrazia consociativa su cui questi studi sono ampiamente basati, v. Arent Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press: New Haven and London, 1977.

¹⁵ Paul Taylor, *International Organization in the Modern World: The Regional and the Global Process*, Pinter Publishers: London and New York, 1993, p. 1.

¹⁶ Ibid. V. in particolare il Cap. 4, "The limits of European integration: the concepts of consociation and symbiosis", pp. 80-111. Cf. Paul Taylor, *Consociationalism and federalism as approaches to international integration*, in A.J.P. Groom and Paul Taylor (eds.), *Frameworks for International Cooperation*, Pinter Publishers: London, 1990, pp. 172-84.

formarsi di una *partnership consociativa* a fini di mutuo supporto basata su un bilancio di costi e benefici per tutti gli attori partecipanti a prescindere dalle loro origini nazionali, subnazionali o sopranazionali.

Tuttavia questo tipo, politicamente nuovo, di entità confederale, che comporta una più favorevole versione di intergovernativismo quale mezzo per conseguire l'unificazione multinazionale, e mira a stabilire un compito "tutto" pluralista e allo stesso tempo coesivo, il cui fine ultimo è il raggiungimento di una sintesi o bimbiosi creativa tra i suoi separati segmenti e identità, ha importanti implicazioni politiche in termini di indebolimento dell'infrastruttura della democrazia transnazionale. E ciò per varie ragioni¹⁷: a) come in qualsiasi altro modello consociativo, anche nell'UE la democrazia è intrinsecamente limitata all'interno della sfera delle comunicazioni inter-élites, anche perché il popolo manca tuttora dei mezzi (procedurali ed altri) sia di elaborare l'agenda del processo integrativo sia di influire in modo continuativo ed efficace sulla legislazione dell'UE¹⁸. Invece, ambedue i processi sono effettivamente controllati dai governi membri con l'assistenza di reti avanzate di *expertise* tecnica, nota anche come "comitologia"; b) poiché le associazioni sono entità collettive governate da ciò che R. Dahrendorf chiama il cartello delle élites, "l'individuo perde lo status di soggetto attivo e decisivo della politica"¹⁹. La politica diventa invece, come Peter Bachrach potrebbe aggiungere, una forma di *elitarismo democratico*²⁰; c) vista come una "società di società" *coabitativa* – contrapposta a una civile "comunità di cittadini" – alla ricerca di una sintesi creativa tra i suoi vari segmenti, l'UE si preoccupa primariamente di eliminare le situazioni conflittuali che possono insorgere nel corso del processo decisionale, mediante il ricorso alla regola della maggioranza in aree che possono essere viste come antitetiche agli interessi nazionali vitali degli stati membri –, qualcosa tuttavia che va chiaramente contro i dettami della teoria normativa democratica e la sua enfasi su "la regola fatta dai molti".

In un così elaborato sistema di *sotto-culture cooperative*, il dato di maggior rilievo è che l'introduzione di pratiche e processi democratici – in termini di accresciuta trasparenza e apertura del *decision-making* "centrale", di coinvolgimento del cittadino nel modellare l'agenda integrativa e, infine, di effettivo esame e controllo parlamentare sulla legislazione dell'UE – è praticamente compromessa dal bisogno di conseguire sufficienti livelli di *efficienza decisionale* – definita come l'abilità dei segmenti di raggiungere i cosiddetti "accordi amichevoli" mediante la pratica dell'accomodamento e del compromesso – e quindi di mantenere un modo cooperativo di interazione tra i

¹⁷ I punti che seguono sono analizzati in maggior dettaglio in Dimitris N. Chrysochoou, *Democracy and Symbiosis*, op. cit. Il testo classico sulla teoria del confederalismo è quello di Murray Forsayth, *Unions of States*, Leicester University Press: Leicester, 1982.

¹⁸ Vucina Vasovic, *Polyarchical or Consociational Democracies?*, in Tatu Vanhanen (ed.), *Strategies of Democratisation*, Crane Russak: London, 1992, p. 91.

¹⁹ Ralf Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany*, Weidenfeld and Nicolson Ltd: London, 1967, p. 267. La frase citata appartiene a Vucina Vasovic, op. cit.

²⁰ Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, University of London Press: London 1967. Per una più recente analisi del ruolo delle élites politiche nelle democrazie occidentali v. Eva Etzioni Haley, *The Elite Connection*, Polity Press: Cambridge, 1993.

principali attori coinvolti nel processo regionale²¹. È abbastanza interessante notare come questo tipo di comunità sia simile a quella teorizzata da Taylor negli anni 70 come “*managed Gesellschaft*”: un sistema decentralizzato, e allo stesso tempo coordinato, di interazione politica nel quale gli attori partecipanti hanno un alto livello di reciproca interdipendenza ma tuttavia preservano e addirittura accrescono la loro autonomia²². Riflettendo su questa concettualizzazione, prototipica e altamente accurata, di *Gesellschaft* europea, è interessante notare che il prosperare e il durare della democrazia transnazionale sono condizionati dalla misura in cui la logica della “mutua conciliazione” e, per estensione, del “dissenso reversibile” prevarrà sulla logica del “reciproco antagonismo” che in pratica significa “congiunto esclusivismo”. Ciò tuttavia viene a contraddire le esigenze fondamentali di una forma genuinamente democratica di governabilità transnazionale, il cui corretto funzionamento, in conformità con l’analisi svolta nella Parte 1, riposa primariamente sulla capacità del *demos* della comunità politica transnazionale di esercitare controllo democratico sulla effettiva articolazione dei contrastanti interessi-domande sottosistemiche nella forma dei cosiddetti “accordi cooperativi”, basati sulla ricerca del minimo comune denominatore al livello dell’UE.

2.3 *Le prospettive della democrazia transnazionale*

A mò di conclusione, se accettiamo la tesi di Carl Cohen per cui “il discorso razionale su qualsiasi tipo di democrazia (sia essa nazionale o transnazionale) presuppone una qualche comprensione delle comunità in cui la democrazia è realizzata²³, allora il processo inteso a inserire una più forte dose di democrazia nel contenuto degli accordi regionali comuni deve essere compatibile proprio con le complessità e le peculiarità che ineriscono alle strutture dell’UE le quali, almeno finora, si sono date da fare per combinare insieme varie norme e identità in una maniera simbiotica e cooperativa piuttosto che competitiva e “tra avversari”.

Ad un più pratico livello di analisi, questo significa che eguale considerazione deve essere riservata agli aspetti organizzativi della democratizzazione del sistema politico regionale o, ancor più concretamente, alla *dinamica operativa* del “deficit democratico”, in modo che qualsiasi alterazione dell’assetto “costituzionale” del sistema non sgretoli il delicato equilibrio di interessi e potere raggiunto finora tra la collettività e i segmenti. Orbene, la preservazione della relazione simbiotica tra gli interessi della comunità “inclusiva” e quelli delle comunità “componenti” diviene una condizione pregiudiziale per qualsiasi mossa verso un più democratico processo di integrazione mediante la costruzione di strutture politiche transnazionali politicamente responsabili e

²¹ Sul concetto di “efficienza decisionale” v. Dimitris N. Chrysochoou, *Between Decisional Efficiency and Responsible Government: The EC in Search of a Balancing Act*, paper presentato al Working Group VI su ‘Institutional Structures: The Democratic Deficit’, at the 2nd ECSEA-World Conference on Federalism, Subsidiarity and Democracy in the EU’, Brussels, 5-6 May 1994.

²² Paul Taylor, *The Politics of the European Communities*, op. cit., p. 336.

²³ Carl Cohen, *Democracy*, The University of Georgia Press: Athens, 1971, p. 41.

che rispondono alla domanda sociale, "basata su una comune esperienza ed una tradizione di storia e di pensiero che sussiste egualmente fra tutti i *popoli* d'Europa"²⁴.

Altrimenti detto, il dinamico mescolarsi di diversi ordini o file di governo impone di ricercare nuove formazioni inter-istituzionali flessibili e accomodanti al livello "centrale", che rispettino egualmente sia i principali valori sia le dinamiche operative di tutti gli attori partecipanti. Poiché, in ultima analisi, ciò che sembra essere nuovo circa la politica delle relazioni tra democrazia e UE negli anni 90 è che non si può concepire una *stato democratico terminale* (terminal democratic state) che non sia essenzialmente simbiotico, cioè che non sia capace di affrontare per tempo una problema sempre più acuto: il mantenimento di alti livelli di distinzione e autonomia all'interno dello schema evolutivo dell'Unione politica europea²⁵. E poiché l'UE sta avanzando in questa direzione, avendo raggiunto alcuni, ma non certamente tutti, i necessari requisiti per divenire una "unione di popoli" completa, consapevole e, soprattutto, democraticamente strutturata, mi è lecito concludere che contro questo ambiente di interazioni, altamente dinamico e talora anche self-compassing, che gradualmente allestisce la scena per il prossimo millennio, l'avventura integrativa in questa parte del globo può essere meglio classificata come una "democrazia incompiuta": un ordine democratico transnazionale nel suo farsi che alla fine diventa una riflesso (o una riflessione?) della sua intrinseca natura consociativa. ■

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Paul Taylor, *International Organization in the Modern World: The Regional and the Global Process*, Pinter Publishers: London and New York, 1993.
- Paul Taylor, *The Limits of European Integration*, Columbia University Press: New York, 1983.
- A. J. P. Groom and Paul Taylor (eds.) *Frameworks for International Co-operation*, Pinter Publishers: London, 1990.
- Murray Forsyth, *Unions of States*, Leceister University Press: Leceister, 1981.
- David Held, *Democracy, the Nation-State and the Global System*, in David Held (ed.), *Political Theory Today*, Polity Press: Cambridge, 1991, pp. 197-235.
- Arent Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press: New Haven and London, 1977.
- Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press: New Haven and London, 1989.
- Carl Cohen, *Democracy*, The University of Georgia Press: Athens, 1971.
- Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, University of London Press: London, 1967.
- Dimitris N. Chrysochoou, *Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?*, "West European Politics", Vol. 17, No. 4, October 1994.

²⁴ Etienne Tassin, *Europe: A Political Community?*, in Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Verso: London and New York, 1992, p. 171.

²⁵ Dimitris N. Chrysochoou, *Democracy and Symbiosis*, op. cit.