

**La crisi della democrazia rappresentativa fra ordinamento interno e comunitario.
In particolare, i partiti politici europei**
di Vincenzo Vanacore

SOMMARIO: 1) La crisi dello Stato nella prima metà del novecento come crisi della sovranità, non della costituzione; 2) La crisi attuale della sovranità come crisi della costituzione: la degenerazione dello Stato sociale come premessa alla definitiva evaporazione della rappresentanza; 3) La rappresentanza politica ed i partiti politici in ambito europeo; 4) La vitalità dei gruppi parlamentari europei: la progressiva emersione di linee di divisione partitica e di "fratture" endogene all'ordinamento comunitario; 5) L'art 191 T.C.E. e l'art. 8 del Trattato di Lisbona a confronto con l'art. 21 GG e l'art. 49 Cost. 6) (Segue): conclusione: la mancata incorporazione dei partiti politici ad opera dei Trattati come moderna soluzione alla crisi della rappresentanza; 7) La democrazia rappresentativa, la governance economica e la democrazia degli interessi nel confronto fra ordinamento americano ed ordinamento comunitario; 8) (Segue): la democrazia deliberativa e la democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario; 9) Prime conclusioni: l'ordinamento comunitario come terreno di coltura per verificare la possibilità di una sintesi fra democrazia rappresentativa, democrazia deliberativa, *governance*, democrazia degli interessi e "democrazia del pubblico".

Parole chiave: partiti politici europei- rappresentanza – democrazia - *governance* e- forma di governo.

1. La crisi dello Stato nella prima metà del novecento come crisi della sovranità, non della costituzione

La dottrina più qualificata evidenzia da tempo la crisi della costituzione, nella sua essenza di "forma giuridica del politico"¹.

Il fenomeno è assolutamente singolare e lontano anni luce dall'erosione della sovranità descritta da Santi Romano agli inizi del secolo scorso².

Quella crisi era, per così dire, interna allo Stato; era crisi della sovranità, non della costituzione. Agli inizi del novecento lo Stato moderno, "un ente a sé che riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi" non disarmò al cospetto di "una serie di organizzazioni ed associazioni che, alla loro volta, tendono ad unirsi e collegarsi fra loro"³.

L'erompere delle masse sul palcoscenico della storia pose il problema di ricondurre anche il principio di eguaglianza nell'alveo del dominio delle costituzioni, fino a quel momento custodi del solo principio di libertà, nella sua accezione "negativa".

* Dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia.

¹ LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 129.

² ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, 1909, ora in *Lo stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969.

³ IDEM, 5 e 26. Il riferimento è alle "federazioni o sindacati di operai, sindacati patronali, industriali, mercantili, di agrari, di funzionari, società cooperative, istituzioni di mutualità, camere del lavoro, leghe di resistenza o di previdenza...".

Il problema non era di facile soluzione dal momento che, secondo parte della dottrina⁴, l'eguaglianza costituiva un limite all'espressione della libertà negativa, nel senso che vi sarebbe stato un conflitto insanabile fra principio di eguaglianza e diritti di libertà.

In realtà, com'è stato chiarito, la contrapposizione fra libertà ed eguaglianza era ed è un puro non senso. La contrapposizione, in alcuni casi concreti, fra eguaglianza e libertà, non è determinata da un'incompatibilità in senso logico, ma è il frutto di precise opzioni politiche⁵.

Ed invero, la democrazia contemporanea non può fare a meno della libertà perché senza tutela dei diritti fondamentali essa si ridurrebbe a pura apparenza. Ma la democrazia neppure può fare a meno dell'eguaglianza, perché senza l'eguaglianza l'universalità del suffragio verrebbe a mancare.

Si può concludere che solo il riconoscimento del suffragio universale consente l'affermazione dell'eguaglianza sostanziale, perché *“l'eguaglianza sostanziale si fonda proprio sull'idea del pari pregio sostanziale della personalità”*⁶.

Per certi versi, la parabola del principio di legalità induce a conclusioni analoghe, superando le obiezioni relative alla presunta incompatibilità tra Stato di diritto e Stato sociale⁷.

Com'è noto, il suddetto principio si limitava ad assumere una connotazione *“procedurale”* nello Stato di diritto liberale, ovvero di mera garanzia delle libertà individuali, dal momento che nel cosiddetto *Stato monoclasse* la legge era elaborata da un ceto politico in simbiosi con la società civile.

Invece, lo Stato democratico si fonda sull'opposto principio del pluralismo sociale e politico: la pluralità degli interessi e dei valori in continuo contrasto non può limitarsi al rispetto delle procedure⁸.

Così, la tensione fra i ceti sociali ha consentito l'affermazione della *“legalità costituzionale”*, ossia per *“valori positivamente definiti dalla Costituzione”*, al cui vertice si pongono i *“principi fondamentali”*⁹.

⁴ LEIBHOLZ G., *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, ora in *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, III ed., Karlsruhe, 1967, 88 ss.

⁵ LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di M. Mazzotti Di Celso*, Padova, 1995, 106 ss., sostiene che l'esclusione dei diritti sociali dalla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 stava a significare che solo i diritti di libertà erano i diritti su cui fondare la rivoluzione, sicché la minorità dei diritti sociali sul piano logico formale è solo presunta. Nella medesima prospettiva anche EICHENHOFER E., *Costituzione e diritto sociale*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 550.

⁶ LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 129 nonché IDEM, *Sui diritti sociali*, cit., 103.

⁷ In particolare, FOHRSTOFF E., *Stato di diritto in trasformazione*, (a cura di AMIRANTE C.), Milano, 1973, 40, attribuisce valore primario al solo Stato di diritto mentre l'affermazione dello Stato sociale non avrebbe significato. Stato di diritto e Stato sociale non si fonderebbero sul piano del diritto costituzionale, dal momento che l'opzione per lo Stato di diritto troverebbe fondamento nella Legge fondamentale (artt. 20 e 79 GG) mentre il carattere indeterminato delle norme costituzionali sociali ne impedirebbe l'attuazione immediata. Per FORSTHOFF E., *op. cit.*, 7, *“il moderno Stato sociale tedesco non è il risultato della clausola dello Stato sociale come oggi è attuato, ma è opera della legislazione e dell'amministrazione, con la costituzione e senza la costituzione”*, e ivi, 149: *“la cura dei bisogni essenziali per l'esistenza riguarda un settore che è estraneo alla costituzione di uno Stato di diritto, che perciò deve essere regolato essenzialmente dall'amministrazione con tutti i mezzi di cui dispone”*.

⁸ Sul pluralismo, FRAENKEL E., *Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato di diritto liberal-democratico* (trad. di MICCU' R.), in ATRIPALDI V., *Il pluralismo come innovazione. Società, Stato e Costituzione in Ernst Fraenkel*, Torino 1996, 14 ss.

⁹ BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 124. Ulteriori spunti in IDEM, *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in *Scritti in onore di A. PREDIERI*, Milano, 1996, 62 ss., ove l'Autore sottolinea come anche la libertà positiva, allo stesso modo della libertà negativa, deve essere riferita alla persona umana; i due tipi di libertà sono garantiti con la stessa forza e lo stesso valore (art. 2 Cost.).

La “*cattura costituzionale dell'economico*” (l'*Ergreifung*) e la collocazione del pluralismo sociale sotto l'usbergo della “*legalità costituzionale*”, costituiscono due corollari della ricomposizione della crisi segnalata da Santi Romano.

Ma, a ben riguardare, neppure la rappresentanza politica è estranea alle tensioni tra liberalismo e democrazia.

Secondo Carl Schmitt, l'antinomia fra l'aspirazione alle libertà del liberalismo e la tensione all'eguaglianza del principio democratico costituiva un punto di “*non ritorno*”, nel senso che la rappresentanza politica aveva significato solo nella monarchia costituzionale, per la necessità di rappresentare istanze presso l'autorità (*re ad presentare*). Tale esigenza poteva dirsi superata nello Stato democratico, dal momento che la democrazia si fonda sull'identità fra governanti e governati¹⁰.

In poche parole l'opinione, tipica del parlamentarismo liberale, secondo cui la rappresentanza è una funzione dello Stato, che poteva essere esercitata, tra l'altro, anche a prescindere dall'elezione, diveniva irrimediabilmente recessiva¹¹.

Sta di fatto che la suddetta, presunta, antinomia cede al cospetto dei partiti di massa, siccome tali ultimi “*organizzano e rendono attivi i milioni di cittadini che si sono emancipati politicamente. Essi soli riuniscono gli elettori in gruppi capaci di agire politicamente ...*”¹².

I partiti si pongono al centro dell' “*arena pubblica*”¹³, rendendo finalmente credibile la finzione della rappresentanza: il partito presidia la rappresentanza stimolando l'inclusione sociale dei ceti più emarginati ed il compromesso fra partiti e gruppi sociali.

Di nuovo, la crisi della sovranità trovava adeguata ricomposizione nella nuova funzione dello Stato¹⁴, chiamato a svolgere la sintesi del pluralismo politico¹⁵.

2. La crisi attuale della sovranità come crisi della costituzione: la degenerazione dello Stato sociale come premessa alla definitiva evaporazione della rappresentanza

Invero, la crisi attuale è molto più complessa perché alle costituzioni sembra sfuggire la materia prima, cioè il “*potere*”; in breve: la crisi della sovranità è crisi della costituzione.

In tale ambito, si può fare riferimento a quanto avviene nel mondo dei traffici commerciali e finanziari, nonché alle vicende relative alla sfera, per così dire, “*esistenziale*”¹⁶.

¹⁰ SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 407 ss. BALDINI V., *La democrazia parlamentare e i miti della politica. L'evoluzione della forma di governo parlamentare italiana e il linguaggio della politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 6, nota 21, ha sostenuto che il principio identitario in Schmitt “*non esclude per ciò stesso il principio rappresentativo, in quanto il popolo nella sua natura di soggetto politicamente unitario non per ciò solo sarebbe idoneo all'azione*”.

¹¹ ESPOSITO C., *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1940.

¹² LEIBHOLZ G., *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*, de Gruyter, Berlin u. Leipzig 1929, tr. *L'essenza della rappresentazione*, in *La rappresentazione nella democrazia*, a cura S. Forti, Milano, 1989, 320.

¹³ Così CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma – Bari, 2001, 137.

¹⁴ In tal senso anche CARDUCCI M.; *Dualismo e monismo nella osservazione dei mutamenti costituzionali*, in “*Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*”, IV, 2009, 1643-1665, il quale nell'esaminare i mutamenti costituzionali informali delle Costituzioni, perviene alla conclusione che gli anni successivi alla prima guerra mondiale sono stati caratterizzati dal primato della politica, mentre nel secondo novecento si assiste al “*transito definitivo verso gli interessi mutevoli della società*”, con la conseguenza che la funzione giurisdizionale assurge a propulsore della dinamica costituzionale.

¹⁵ KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, 1970, 23-25.

¹⁶ IRTI N., *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Dir. e soc.*, 2009, 465 ss.

Entrambi i fenomeni esprimono il potere dell'uomo sulle cose del mondo: *“Cose sono le merci, prodotte e consumate, circolanti sui mercati da uno ad altro soggetto, cose sono gli stessi corpi, ormai caduti entro la volontà manipolatrice dell'uomo”*¹⁷.

Da un lato, il motore economico sfugge ai confini, è *a-topico*; dall'altro, lo sviluppo della tecnica e della ricerca scientifica hanno dilatato il potere pieno ed esclusivo dell'uomo sul corpo, facendo sì che non avesse più senso la rigida cesura fra *zoé* e *bios*, fra vita naturale e vita politica, fra l'uomo come semplice essere vivente e l'uomo come parte integrante della *polis*: *“Per millenni, l'uomo è rimasto quel che era in Aristotele: un animale vivente ed inoltre capace di un'esistenza politica...”*¹⁸.

Ne consegue l'interrogativo: *“Il sovrano prende o non prende posizione? Approva o disapprova, rifiuta o accoglie?”*¹⁹.

Ma quando ha avvio la crisi attuale? In cosa si connota?

Preliminarmente, va chiarito che la crisi della sovranità è la crisi dello Stato sociale, ossia di quella forma di Stato che si fonda su di un progetto di progresso, di autentica democrazia *“emancipante”* o *“sostanziale”*, di governo ed indirizzo dell'economia, di nuovo di *“cattura costituzionale dell'economico”*²⁰.

In tale ambito, la premessa di qualsiasi analisi è costituita dalla crisi fiscale dello Stato sociale.

Com'è noto, lo Stato sociale coltiva l'ambizione di predisporre adeguati *“servizi sociali”* in modo da soddisfare tutti i *“diritti sociali”*²¹. Tuttavia, in seguito all'ipertrofica espansione degli apparati, lo Stato sociale è sembrato, a taluni, degenerare in *“Stato amministrativo”*²².

Senonché, si è rafforzata l'idea secondo cui la crisi dello Stato sociale sarebbe, in realtà, soltanto la crisi di un modo di concepire il rapporto fra *“servizi”* e *“diritti”* sociali²³, tant'è che una

¹⁷ IVI, 474.

¹⁸ FOUCAULT M., *La volontà di sapere*, Milano, 2005, 127.

¹⁹ IRTI N., *Tramonto della sovranità*, cit., 479.

²⁰ DI GIOVINE A., MASTROPAOLO A., *Verso “la seconda Repubblica”. Un abbozzo di dissenting opinion*, in *Pol. dir.*, 1994, 127 ss.

²¹ SCHMITT C., *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981, 127, secondo cui *“La società fattasi stato è uno stato dell'economia, della cultura, dell'assistenza, della beneficenza, della previdenza... Non c'è più nessun settore rispetto al quale lo stato possa osservare una incondizionata neutralità nel senso del non intervento”*. Sul pensiero di Schmitt, NIGRO M., *Carl Schmitt e lo Stato amministrativo*, in SCHMITT C., *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1774 ss.. Così già ROSE R., *Il ruolo dello Stato nel “Welfare Mix”*, in AA.VV., *I limiti della democrazia*, (a cura di BALDASSARRE A.), Bari, 1985, 143 ss., secondo cui i programmi statali di assistenza *“sono ciò che lo Stato produce e non quello che gli individui possono volere, un aumento dell'attività dalla parte di chi fornisce i servizi non può essere identificato con un aumento dei benefici dalla parte dei destinatari”*. Rose riporta anche le parole di Donnison, consulente del governo inglese secondo cui *“quando le autorità decisero di fornire asili nido, lavorarono per anni per creare un sistema inadeguato e molto costoso tutto professionale, che funzionava in momenti del giorno e per periodi dell'anno pensati per soddisfare le esigenze degli insegnanti, e non quelle dei bambini o dei genitori”*.

²² In tal modo sembra quasi che si sia avverata la profezia di FORSTHOFF E., *Stato di diritto in trasformazione*, cit., 7, secondo cui *“non si possono avere contemporaneamente entrambe le cose. Proteggere ciascuno nei suoi diritti e nello stesso tempo consentire, mediante la stessa costituzione, i capovolgimenti sociali che sono realizzabili sempre e solo in favore di uno e a danno dell'altro”*. Secondo Fohrstoff occorre prendere atto dell'impossibilità di una fusione completa dello Stato sociale e dello Stato di diritto, in quanto un mezzo Stato di diritto e un mezzo Stato sociale non fanno un mezzo Stato sociale di diritto. La tesi dell'inconciliabilità non è unanime fra i classici. Così HABERMAS J., *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992, 90, pur condividendo l'analisi circa la degenerazione dello Stato sociale in Stato amministrativo, ritiene comunque che lo Stato sociale sia una forma più evoluta dello Stato di diritto. Nello stesso senso anche HÄBERLE P., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, (a cura di RIDOLA P.), Roma, 1993.

²³ Così, espressamente, BARCELLONA P., *Crisi dello Stato sociale e strategia dei diritti. Un'ipotesi critica*, in *Studi in onore di L. MENGONI*, cit., 1697 ss. Contributi significativi in TORCHIA L., *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. cost.*, 2002, 713 ss.. Secondo Torchia, il *welfare* italiano è stato tradizionalmente orientato alla protezione del

parte della dottrina ha proposto di sganciare l'effettività dei diritti sociali dal rapporto necessario con i pubblici poteri²⁴. Secondo la predetta ricostruzione, i diritti sociali sono stati considerati non più in termini di diritti a prestazioni²⁵, bensì come autentiche libertà sociali²⁶.

Invece, secondo altri, la crisi fiscale dello Stato (sociale) avrebbe dato corso alla “definitiva evaporazione del concetto della rappresentanza”²⁷.

Orbene, si può senz'altro condividere l'opinione che i rimedi alla crisi fiscale dello Stato, come elaborati a partire dal Convegno della *Trilateral*²⁸, hanno pretermesso la rappresentanza e che si è affermato “proprio a partire dalla metà degli anni settanta un inopinato modo di intendere la sovranità” caratterizzato dalla “inesorabile conversione del principio della sovranità popolare ai miti della democrazia governante” al quale non sarebbe estranea la “lenta conversione maggioritaria” di Costantino Mortati²⁹.

Com'è stato affermato di recente, la crisi della rappresentanza si manifesta con l'affermazione dei “partiti schumpeteriani”.

Tali ultimi costituiscono mere agenzie elettorali all'interno delle quali il ruolo degli iscritti si limita “a celebrare l'acclamazione del leader di turno”³⁰, a differenza dei “partiti kelseniani”, che avevano adottato il modello centralistico e gerarchico dello Stato e della fabbrica fordista, dotandosi di “tecnici” abilitati alla conduzione di complesse organizzazioni.

In pari tempo, le organizzazioni di interesse sono progressivamente emerse dal cono d'ombra nel quale erano ristrette dai partiti, scavalcandoli ed assumendo in proprio la mediazione dei propri

lavoratore, piuttosto che al cittadino, ricorrendo a strumenti di tipo contributivo-assicurativo e attivando politiche frammentarie, prive di un disegno complessivo. Il riferimento quasi esclusivo alla posizione lavorativa come condizione delle misure e degli interventi ha portato, per un verso, all'incompletezza del sistema, che non garantisce copertura a rischi o bisogni che non siano direttamente connessi alla posizione della persona sul mercato del lavoro e ha fatto sì che anche le condizioni di bisogno che non sono effettivamente connesse alla posizione lavorativa vengono rappresentate in termini previdenziali/lavorativi, quale condizione per l'accesso al beneficio.

²⁴ Così anche ROSANVALLON P., *Lo Stato provvidenza. Tra liberalismo e socialismo*, Roma, 1984, 104, secondo cui “la sola maniera di ridurre... la domanda di Stato consiste nel favorire la moltiplicazione di questi autoservizi collettivi... Finché le frontiere tra lo Stato e la società, tra il privato e il pubblico, resteranno rigide, saremo condannati a pagare un prezzo crescente per uno Stato assistenziale dalle prestazioni comparativamente decrescenti”.

²⁵ In tal senso anche AZZARITI G., *Modelli di trasformazione e trasformazioni dello Stato*, in *Pol. dir.*, 1996, 54, secondo cui è rilevante il risultato costituzionalmente tutelato, ossia l'effettivo godimento dei diritti, a prescindere dalla diretta prestazione da parte dello Stato.

²⁶ Un'efficace ricostruzione di questi passaggi è in PASTORI G., *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Studi in onore di V. OTTAVIANO*, 1993, 1081 ss. Le preoccupazioni si riscontrano anche nella dottrina sociale della Chiesa. In particolare GIOVANNI PAOLO II, *Sollicitudo Rei Socialis*, in *Le Encicliche sociali*, 755, sottolinea l'ipertrofia degli apparati pubblici, dominati da logiche burocratiche più che dalla preoccupazione di servire gli utenti.

²⁷ Così MASTROPAOLO A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia*, in *Rappresentanza politica*, cit., 175-177.

²⁸ CROZIER M., HUNTINGTON S.P., WATANUKI J., *La crisi della democrazia*, Milano, 1977.

²⁹ DE FIORES C., *Sovranità popolare, partiti politici e Costituzione*, in AA.VV. (a cura di CHIEFFI L.), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere*, Atti del Convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, Torino, 2006, 275, secondo cui nella nuova elaborazione di Mortati, espressa nel Commento all'art. 1 della costituzione, in BRANCA G., *Commentario della Costituzione* (artt. 1-12) Bologna-Roma, 1975, 1 ss., costui avrebbe rinunciato ad inquadrare i partiti come “un fattore di crescita democratica e di progressiva integrazione del popolo nella vita dello Stato”, siccome tali ultimi sarebbero caratterizzati da fattori “emozionali, fideistici e clientelari” (espressioni di Mortati, *op. cit.*, 37-38). Probabilmente la conclusione appare eccessivamente critica, dal momento che Mortati intendeva riferirsi a profili di democrazia interna ai partiti italiani ed a questioni relative alla funzionalità complessiva del sistema dei partiti. In ogni caso, sul punto, BARBERA A., CECCANTI S., *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, 1995, 67 ss.

³⁰ MASTROPAOLO A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia*, in *Rappresentanza politica*, cit., 176.

interessi: “ *Nel passaggio da Kelsen a Schumpeter non è cambiata esclusivamente l'idea di partito ... è ... cambiato il significato della parola democrazia* ”³¹.

3. La rappresentanza politica ed i partiti politici in ambito europeo

Per certi versi la predetta opinione coglie nel segno, dal momento che non vi è dubbio che la democrazia moderna si è accompagnata alla rappresentanza. Ma la democrazia è molto di più, siccome copre l'intera area delle funzioni pubbliche, ossia la concezione complessiva della società³².

L'ordinamento comunitario non costituisce eccezione rispetto al principio.

Infatti, il Titolo I del Trattato di Lisbona, dedicato ai principi democratici, affianca alla democrazia rappresentativa la democrazia partecipativa e il dialogo con i *partner* sociali ed introduce, sia pure “*in forma embrionale*”³³, gli istituti di democrazia diretta.

Eppure le innovazioni contenute nel Trattato di Lisbona hanno incontrato una certa resistenza.

Basti pensare a quanto afferma il *Bundesverfassungsgericht* nella nota sentenza del 30 giugno 2009, ovvero “... *L'Unione europea non raggiunge alcuna forma che esprima il livello di legittimazione di una democrazia statale...*”³⁴.

In particolare il Consiglio, composto in modo da rappresentare gli Stati, non sarebbe assimilabile ad una “*camera degli Stati*” e la Commissione non sarebbe responsabile verso una maggioranza rappresentativa di un corpo elettorale unitario, mentre il Parlamento europeo non sarebbe un corpo rappresentativo di un popolo europeo sovrano, che non esiste, ma dei popoli degli Stati membri.

Secondo il *BVG* il *deficit* di democrazia non sarebbe risolto dai maggiori poteri attribuiti al Parlamento europeo, sicché si renderebbe inevitabile preservare la funzione dei Parlamenti nazionali.

Ma le considerazioni del *BVG* suscitano qualche perplessità.

Sembra che il Tribunale confonda democrazia e rappresentanza, tant'è che il problema del *deficit* democratico riceve una risposta insoddisfacente, che è fondata sulla semplice invocazione del ruolo salvifico dei Parlamenti nazionali.

Eppure, può essere sufficiente surrogare l'assenza di un *demos* europeo con il mero ricorso a organi statali?

Per altri versi, le obiezioni della dottrina più sensibile ad una ortodossa difesa del principio della sovranità statale sono meditate³⁵.

³¹ *IBIDEM*.

³² ALLEGRETTI U., *Democrazia e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere*, cit., 73.

³³ PINELLI C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 2008, 928.

³⁴ DICKMANN R., *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il tribunale costituzionale federale tedesco*; CASSETTI L., *Il “Sì, ma” del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell'integrazione europea*; LIBERATI F., *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il Grundgesetz: una guida alla lettura*, tutti in *www.federalismi.it*, n. 14/2009, ma anche CASSESE S., *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2009, 1003-1007; MANZELLA A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*; PINELLI C., *Perché Karlsruhe non convince sul Trattato di Lisbona*; LUCIANI M., *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*, tutti interventi al seminario di Astrid di Roma del 21 settembre 2009, dal titolo: “*La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*”, in *www.astrid-online.it*.

³⁵ Così FERRARA G., *In difesa della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, Relazione al Seminario di Astrid su “*La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*”, Roma, 21 settembre 2009, in *www.astrid-online.it*, cit.: “*Non sarei sincero se non dicessi che, a mio giudizio, la sentenza del tribunale costituzionale federale*

In ogni modo, se pure si può condividere l'opinione che la "parlamentarizzazione" dell'Unione europea sarebbe ancora insoddisfacente, nemmeno possono essere trascurate le innovazioni costituite dal Trattato di Lisbona³⁶.

Con particolare riferimento al tema della forma di governo europea, appare estremamente significativa la distinzione tra il "sistema di governo" comunitario e la "forma di governo" in ambito statale: il "sistema di governo" comunitario non avrebbe nulla a che vedere con la "forma di governo" parlamentare perché è fondato sulla *governance*. Al più si potrebbe evocare la "cooperazione parlamentare ben praticata" formulata a fine ottocento³⁷.

Probabilmente le innovazioni contenute nel Trattato di Lisbona consentono di mitigare quelle perplessità.

Basti pensare che il Presidente della Commissione viene eletto a maggioranza assoluta dal Parlamento europeo sulla base di una candidatura avanzata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata "tenuto conto delle elezioni del parlamento europeo e dopo avere effettuato le consultazioni appropriate" (art. 17, comma 7 TUE, vers. Cons.).

Ne consegue la necessità di un previo accordo tra Consiglio europeo e Parlamento in ordine alla designazione dei componenti della Commissione.

Alla medesima *ratio* risponde la norma secondo cui la Commissione è responsabile collegialmente verso il Parlamento europeo, che può approvare con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei componenti una mozione di censura che costringe alle dimissioni l'intero collegio.

I brevi riferimenti alla forma di governo europea non sono eccentrici al tema della presente indagine, perché le forme di governo "non possono essere né classificate né studiate... prescindendo dal sistema dei partiti"³⁸.

Allo stesso tempo "il regime parlamentare da solo non dà democrazia", essendo necessario provvedere al "potenziamento delle autonomie politiche e territoriali: dai partiti al referendum, alle Regioni"³⁹.

4. La vitalità dei gruppi parlamentari europei: la progressiva emersione di linee di divisione partitica e di "fratture" endogene all'ordinamento comunitario

La vicenda dei partiti politici europei non è giunta ancora ad uno stato di maturità.

A lungo i partiti si sono identificati con i gruppi parlamentari presenti nel Parlamento europeo e, prima ancora, nell'Assemblea comune della Comunità economica del carbone e dell'acciaio.

tedesco ha offerto un contributo alto alla demistificazione della natura reale dell'Unione europea. Una demistificazione necessaria perché è presupposto essenziale per l'instaurazione di una democrazia costituzionale nel nostro continente, secondo le forme e con i metodi propri del costituzionalismo".

³⁶ In tal senso RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, pubblicato il 27.1.2005.

³⁷ Così, espressamente, CARDUCCI M., *Una forma di governo a fiducia parlamentare multilivello?*, in E. Castorina (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, 79 che riporta le espressioni di Ottone di Bismarck, espresse nei Discorsi politici del 1898, di seguito riproposte: "Io non sono per nulla partigiano del governo assoluto, e considero una cooperazione parlamentare, ben praticata, tanto necessaria ed utile, quanto è a mio giudizio pericolosa e impossibile una sovranità parlamentare".

³⁸ ELIA L. voce *Forma di governo*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 1970, 638.

³⁹ CARDUCCI M., *Una forma di governo a fiducia parlamentare multilivello?*, in E. Castorina (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, cit., 85.

Infatti, l'originario gruppo democratico cristiano, quello socialista ed il liberale costituivano la proiezione europea di federazioni di partiti politici nazionali affini dal punto di vista ideologico, peraltro nel solco di una strategia che aveva già indotto i partiti nazionali a dare luogo a federazioni transnazionali.

Successivamente, le cose non sono cambiate.

Le uniche eccezioni alla suddetta matrice parlamentare sono costituite dai Verdi europei che in mancanza di una rappresentanza nel Parlamento europeo hanno dato vita ad un coordinamento europeo e, più di recente, dal Partito democratico dei popoli d'Europa - Alleanza libera europea⁴⁰.

In ogni modo, le peculiarità dei due partiti determinano interessanti risvolti per la comprensione dell'ordinamento statale, dal momento che in sede comunitaria la natura parlamentare dei partiti sembra costituire la regola, mentre in Italia la genesi parlamentare dei partiti appare ancora come una patologia⁴¹.

Sta di fatto che la costituzione dei due maggiori partiti italiani, il P.D.L. (successivamente scisso in F.I. e N.C.D.) ed il P.D.⁴², a partire da fusioni di gruppi parlamentari, ha invertito il rapporto per cui sono i partiti e le loro vicende a determinare i mutamenti nell'organizzazione parlamentare.

Del resto il fenomeno non è nuovo come conferma il modello inglese, ove il gruppo è l'organo di decisione politica e il partito lo strumento di diffusione dell'azione politica nella comunità nazionale⁴³.

L'adesione dei parlamentari europei al gruppo avviene, a termini dell'art 29, comma 1, del regolamento del Parlamento europeo, secondo il criterio delle "affinità politiche".

In ogni caso l'adesione non è obbligatoria, per cui si dà vita all'istituto del parlamentare "non iscritto", non riconosciuto dal diritto parlamentare italiano.

Il contenzioso sulla clausola dell' "affinità politica" è stato risolto a favore del principio per cui l'aggregazione deve avvenire sulla base di un "programma ideologico comune", come conferma la modifica dell'art. 29 Reg. che ha fatto seguito a quelle controversie: "Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere

⁴⁰ GRASSO G., voce *Partiti politici europei*, *Digesto delle discipline pubblicistiche (aggiornamento)*, 2008, Torino, 614.

⁴¹ RIZZONI G., *Commento all'art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), Torino, 2006, 996, ha censurato l'agnosticismo professato dai regolamenti parlamentari in materia di formazione dei gruppi. Secondo tale impostazione, i regolamenti dovrebbero prevedere come "necessaria" la "presenza di un sottostante partito"; in caso contrario, i gruppi costituirebbero "incubatori" di nuovi partiti, riportando le lancette al tempo della rappresentanza monoclasse borghese, in cui i partiti si configuravano appunto come "partiti parlamentari". Sembra ora che una tale opinione non possa essere del tutto condivisa, dal momento che la costituzione, tra i tanti, dei due maggiori partiti italiani, a partire da fusioni di gruppi parlamentari, ha invertito il rapporto per cui sono i partiti e le loro vicende a determinare i mutamenti nell'organizzazione parlamentare. Allo stesso tempo pare superata la concezione del gruppo come mero organo del partito, prospettata in dottrina da RESCIGNO P., *L'attività di diritto privato ed i Gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, 295 ss. e LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, 625.

⁴² La valenza politica ed il significato giuridico della costituzione del gruppo unico sono evidenziati da COZZOLI V., CASTALDI F., *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Filangieri, quaderno 2007 (Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere)*, 366. Invece, DE CARO C., *La struttura delle Camere*, in MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, 397, amplia la prospettiva segnalando le vicende della "formazione di partiti politici come proiezione politico elettorale necessaria alla nascita in Parlamento di nuovi gruppi", fra cui quelle "dell'UDR, del gruppo Comunista, dei Democratici e dell'Italia dei valori".

⁴³ DE VERGOTTINI G., *Lo shadow cabinet*, Milano, 1973, 168 ss.

un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è costituito in conformità al regolamento⁴⁴.

Senonché l'istituto del deputato "non iscritto" costituisce una pura declamazione, perché costui non è "destinatario degli specifici diritti e competenze dei gruppi"⁴⁵.

Peraltro, la centralità del gruppo è testimoniata da una "frattura" endogena e peculiare al solo ordinamento comunitario, ovvero la linea di demarcazione tra europeisti ed anti europeisti⁴⁶.

Indubbiamente, la dialettica tra maggioranza ed opposizione non è ancora definita ed il ritardo, probabilmente, è dovuto alla "marginalità del Parlamento nel processo decisionale europeo"⁴⁷.

In ogni modo, il rapporto fra maggioranza ed opposizione è determinato anche dai sistemi elettorali e dal grado di omogeneità fra i partiti⁴⁸. Non a caso si possono sicuramente condividere le posizioni di quanti auspicano l'adozione di una procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento europeo⁴⁹.

Nondimeno, la dottrina più avvertita ha sostenuto che la forma di governo parlamentare conosce significative oscillazioni che vanno dal "parlamentarismo conflittuale" al "parlamentarismo compromissorio", in cui il ruolo dell'opposizione è sicuramente più marginale⁵⁰.

In tale ambito, occorre segnalare la progressiva emersione di linee di divisione partitica ovvero coalizionale-partitica, a cominciare dalla formazione delle Commissioni Santer nel 1994 e Prodi nel

⁴⁴ Il contenzioso è ricostruito in maniera puntuale da CIANCIO A., *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in www.federalismi.it, pubblicato il 5.5.2009, 9 ss.

⁴⁵ *IBIDEM*.

⁴⁶ Così CACCAVALE P., *Partiti europei e gruppi parlamentari nella sesta legislatura del Parlamento europeo*, 1119; ma anche PADOA SCHIOPPA T., *Europa, una pazienza attiva*, Rizzoli Osservatorio, maggio 2006, 69, secondo cui nel Parlamento europeo le linee che distinguono i gruppi politici sono tre: "ideologiche e programmatiche (destra, sinistra), nazionali, europee (dai federalisti sino agli antieuropei)".

⁴⁷ SAITTA A., *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, a cura di E. Castorina, *cit.*, 124.

⁴⁸ Fondamentale in tema di diversificazione dei modelli istituzionali e politici l'elaborazione di LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001, il quale distingue il modello Westminster che caratterizza il sistema inglese, con una forte concentrazione di potere esecutivo e sistema maggioritario, dal modello proporzionale o concorsuale: "In molte società profondamente divise, la regola maggioritaria porta alla dittatura della maggioranza e alla guerra civile, e non alla democrazia. Ciò di cui ha bisogno questo tipo di società è un regime democratico che ponga l'accento sul consenso più che sull'opposizione, che includa più di escludere e che tenti di allargare al massimo le dimensioni della maggioranza di governo, anziché accontentarsi di una maggioranza risicata. A queste esigenze risponde il modello della democrazia consensuale", 53.

⁴⁹ In tal senso BARONCELLI S., *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, a cura di MERLINI S., I, Torino, 2001, 8. In effetti, l'art. III-330 della c.d. Costituzione europea attribuiva al diritto comunitario derivato la fissazione delle "misure necessarie per permettere l'elezione dei membri del Parlamento a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme" o anche in virtù di "principi comuni a tutti gli Stati membri". Il principio è stato ripreso dall'art 223 della versione consolidata alla luce delle modifiche apportate a Lisbona del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che stabilisce l'adozione da parte del Consiglio di una "procedura legislativa speciale", confermando altresì la necessaria approvazione delle disposizioni in tal modo elaborate da parte degli Stati membri, ciascuno in conformità alle proprie norme costituzionali. Secondo CIANCIO A., *op. cit.*, 16, "La svolta tuttavia non si è verificata poiché il Consiglio, lasciando cadere la proposta, nella decisione del 2002 di modifica dell'Atto del 1976 sulla procedura elettorale del Parlamento europeo, si è limitato ad imporre agli Stati membri pochi e generici criteri"; per il momento, pertanto, si è proceduto ad un semplice ravvicinamento dei sistemi nazionali sulla base di principi comuni quali elezione a scrutinio di lista, uninominale preferenziale, carattere proporzionale del voto, possibilità di prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi non superiore al 5 per cento.

⁵⁰ DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2008, 472, ma anche BONFIGLIO S., *Forme di governo e partiti politici*, Milano, 1991, 155-156.

1999, all'elezione del Presidente del Parlamento europeo *Cox* nel 2002, fino alla costituzione della Commissione *Barroso* nel 2004 (caso *Buttiglione*)⁵¹.

5. L'art 191 T.C.E. e l'art. 8 del Trattato di Lisbona a confronto con l'art. 21 GG e l'art. 49 Cost.

Ai sensi dell'art. 191 T.C.E., i partiti politici a livello europeo sono un "*importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione*", mentre l'art. 8 del Trattato di Lisbona stabilisce che essi "*contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione*".

La dottrina ha verificato la coerenza dei principi comunitari con le corrispondenti affermazioni contenute in alcune Costituzioni europee, tra cui l'art. 21 *Grundgesetz* e l'art 49 della Costituzione italiana.

Orbene, l'art. 21 *GG* attribuisce al Tribunale costituzionale federale il compito di decidere sulla questione di incostituzionalità dei partiti "*che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca*".

Invero, la Corte di Giustizia non dispone di analoghi poteri⁵².

Con riferimento all'art. 49 Cost., le interpretazioni più recenti offrono interessanti spunti di riflessione sul compromesso conseguito nella prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente⁵³.

Secondo la predetta impostazione, il compromesso sui partiti fu raggiunto non in base ad un disegno razionale, bensì per effetto di una serie di circostanze contingenti, frutto della strategia (o tattica?) parlamentare, in ogni modo escludendo i partiti minori.

Sta di fatto che l'art. 47 del Progetto di Costituzione, come presentato dai relatori Merlin e Mancini attribuiva ai cittadini "*il diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la libertà e le personalità umana, secondo i principi di libertà e di uguaglianza... Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare*"⁵⁴.

Dunque, il diritto di associazione in partiti politici era subordinato al rispetto di una doppia serie di limiti, volti ad operare sia nell'organizzazione interna dei partiti (il cosiddetto "*metodo democratico*") sia nell'azione esterna, condizionata dai principi di libertà ed uguaglianza.

Come non leggere nella predetta enunciazione lo slancio che ha animato la Relazione della Commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo, del 30 ottobre 1996, sulla "*posizione costituzionale dei partiti europei*", cosiddetta relazione *Tsatsos*, ove si prefigura il modello di un partito chiamato ad osservare nel programma e nell'attività concreta i principi fondamentali di democrazia, rispetto dei diritti umani, Stato di diritto, "*in modo che la volontà politica si formi secondo principi democratici*"⁵⁵.

⁵¹ Su questi temi LIPPOLIS V., *I partiti politici europei*, in *Rass. parl.*, 2002, 950.

⁵² GRASSO G., voce *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche (aggiornamento)*, cit., 618.

⁵³ MERLINI S., *I partiti politici ed il metodo democratico*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione dei costituzionalisti, 2008, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Su questi temi anche ONIDA V., *La Costituzione ieri e oggi: la "internazionalizzazione" del diritto costituzionale*, Relazione al Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 9 - 10 gennaio 2008, in www.astrid-online.it, in particolare 13 - 14.

⁵⁴ Resoconto sommario della seduta del 15 novembre 1946 della I Sottocommissione, 235-248, ora in www.camera.it.

⁵⁵ In ogni modo, la formulazione che sancì il compromesso costituzionale mortificò ogni anelito, in considerazione di valutazioni di parte e non perché quei principi fossero estranei al clima politico e culturale, come dimostra appunto

In ogni modo, per quel che rileva ai nostri fini, la *legalisierung* in luogo della *inkorporation* non costituiva l'opzione principale dei Costituenti; il problema della democrazia interna fu accantonato e l'area del concorso fu riservata ai soli partiti, con esclusione della società civile, alla stregua di valutazioni di mera opportunità politico parlamentare, non di ordine teorico o sistematico.

Ciò contribuì a neutralizzare il ruolo della società civile e dei gruppi parlamentari, creando le premesse per quella degenerazione del sistema politico partitico, segnalata sin da subito dalla dottrina più attenta⁵⁶.

l'originaria formulazione dell'art. 47 del Progetto di Costituzione. Sta di fatto che Basso propose la sostituzione del testo presentato da Merlin e Mancini con due articoli distinti: "*Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese*"; ed il secondo: "*Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa e di altre leggi*". Dunque, il primo articolo negava che il principio di libertà potesse essere invocato come limite all'attività esterna dei partiti e teneva fermo il solo metodo democratico. Peraltro, il metodo democratico fu limitato alla sola competizione democratica fra i partiti, nonostante la formula fosse aperta e capace di contenere anche la connotazione riferita all'organizzazione interna. Il dibattito è ricostruito da ELIA L., *A quando una legge sui partiti?*, Intervento al Convegno organizzato dalla Fondazione CESIFIN A. Predieri "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze 19 ottobre 2007, in www.astrid-online.it. Fu Togliatti a spianare la strada verso la segnalata interpretazione restrittiva, dichiarando di accettare l'articolo proposto da Basso a condizione "*che la limitazione in esso contenuta ("democraticamente") venga riferita al partito fascista... che ha dimostrato di voler distruggere le libertà umane e civili del cittadini ed ha portato il paese alla rovina ...*" (Resoconto sommario della seduta del 19 novembre della I Sottocommissione, 406, ora in www.camera.it). Ma il progetto di Basso fu menomato pure con riferimento all'attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali; soluzione salutata con favore da La Pira, Moro e Dossetti. Secondo MERLINI, *I partiti politici ed il metodo democratico*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione dei costituzionalisti, cit., 7, il tentativo di realizzare una vera incorporazione dei partiti nello Stato "*fallì, però, proprio per la pratica impossibilità di definire quali funzioni costituzionali avrebbero dovuto essere attribuite ai partiti... ed anche perché gli esponenti della Dc parvero rendersi improvvisamente conto che il criterio di attribuzione delle funzioni costituzionali in ragione delle dimensioni parlamentari dei singoli partiti avrebbe potuto portare ad una lesione irrimediabile di quel pluralismo politico e partitico che l'art. 47 intendeva, invece, sancire*". Il progetto di art. 47 giunse in Assemblea con questa formulazione: "*Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici, allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del paese*". Una volta raggiunto quell'accordo in Commissione, il dibattito in Assemblea, benché serrato, non riuscì a scalfirne l'impianto, tanto che lo stesso Mortati fu costretto dapprima a rinunciare all'emendamento con il quale venivano attribuiti ai partiti le funzioni costituzionali che la prima Sottocommissione aveva respinto e poi a ritirare l'altro emendamento, formulato insieme a Ruggiero, alla cui stregua i partiti dovevano assumere il metodo democratico non solo "*nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale*" ma anche "*nell'organizzazione interna*". Furono Targetti e Lacini ad opporsi paventando che le predette soluzioni avrebbero costituito un espediente per controllare l'ordinamento interno del P.C.I. (Resoconto Seduta Assemblea plenaria del 22 maggio 1947, 4151 - 4192 ora in www.camera.it, cit). Merlin consentì di preservare l'accordo affermando l'eccentricità rispetto al dato testuale dell'art. 47 di "*pretese di controllo della democraticità all'interno dei partiti*". Allo stesso tempo, la "*politica nazionale*" fu intesa in un'accezione larga, come governare in generale, nel senso che tutte le decisioni politiche assunte dal Parlamento e dal Governo dovevano essere di dominio esclusivo dei partiti. In realtà, solo successivamente GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, Milano, 1972, 233 ha chiarito che la discussione parlamentare e la questione di fiducia costringono i partiti a sostituire i programmi di partito con il programma di governo.

⁵⁶ MARANINI G., *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell'anno accademico 1949-1950*, Firenze, 1950.

6. (Segue): conclusione: la mancata inkorporation dei partiti politici ad opera dei Trattati come moderna soluzione alla crisi della rappresentanza

La premessa consente di chiarire che la formulazione dell'art. 8 del Trattato di Lisbona non può essere tacciata di eccessiva frigidità nei confronti dei partiti, perché si incorrerebbe nell'errore di indagare i partiti europei con istituti nati già vecchi e senza un respiro razionale di fondo (l'art. 49 Cost.), ovvero frutto della non ripetibile contingenza storica politica, finalizzata a porre "sotto tutela" i partiti, nel timore della riproposizione di fenomeni autoritari (art. 21 GG)⁵⁷.

A tacer d'altro, perché l'ordinamento comunitario avrebbe dovuto optare per un puntuale riconoscimento di funzioni costituzionali in capo ai partiti, nel segno di un'inequivocabile *inkorporation*, per giunta in un momento storico in cui si è abbandonata la formula dello Stato di partiti in favore dell'indagine sulla "democrazia del pubblico"⁵⁸

A ben riguardare, si ripropone una forma di dibattito che ha già coinvolto il tema dei diritti sociali.

A lungo si è sostenuto che i diritti sociali non erano nemmeno esplicitamente enunciati dalle norme comunitarie e da ciò si concludeva per la frigidità sociale dell'ordinamento comunitario, invero facendo proprio l'insegnamento della dottrina più qualificata, alla cui stregua non si può elaborare una Costituzione senza elencare i diritti⁵⁹.

Le resistenze non sono state superate dalla previsione secondo cui l'ordinamento comunitario aspira a realizzare uno "sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri" (art. 2 del Trattato) e neppure dalla proclamazione della Carta europea dei diritti fondamentali.

Eppure, la semplice affermazione dei diritti nelle Costituzioni non è senza conseguenze in quanto il testo della Costituzione ha un valore educativo per la popolazione "e inoltre gli articoli che proclamano i diritti sociali definiscono una tendenza e segnano i principi di un nuovo processo di garanzia dei diritti sociali che devono realizzarsi nell'avvenire"⁶⁰.

Naturalmente, il semplice catalogo dei diritti non è sufficiente a garantirne la vitalità⁶¹.

⁵⁷ LANCHESTER F., *Vincitori e vinti: suggerimenti, veti e imposizioni degli alleati nel processo di ricostruzione della democrazia in Italia, Germania e Giappone*, in Pietro Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico, a cura di S. Merlini, Bari, 2007, 67 - 98.

⁵⁸ MANIN B., *The Principles of Representative Government*, New York, Cambridge University Press, 1997, traduzione italiana, *Principi del governo rappresentativo*, Milano, 2010.

⁵⁹ Il riferimento è a MORTATI C., *Relazione sui diritti pubblici subiettivi*, in Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Stabilimento tipografico Failli, 1946, ora in *I cattolici democratici e la Costituzione*, (a cura di DE SIERVO U., ANTONETTI N., MALGERI F.), con introduzione di DE ROSA G., Bologna, 1998, 708, secondo cui il diverso modo di intendere i diritti fondamentali "dà vita ad un particolare tipo di Stato, ed è il tipo di Stato che necessariamente influisce sulla forma del governo, essendo la struttura dei poteri da concepire e attuare in funzione della specie di ordini dei rapporti sociali (degli individui e degli enti fra loro e con lo Stato) che si vuole instaurare, in quanto tende a garantirlo e stabilizzarlo".

⁶⁰ MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, 1928, 38.

⁶¹ FENUCCI F., *Recenti orientamenti della Corte sui diritti fondamentali*, cit., 43, segnala che l'allargamento dell'Unione europea ad una molteplicità di Stati con economie dissestate, potrebbe far "apparire i molteplici diritti sociali, puntigliosamente elencati nelle recenti Costituzioni, nient'altro che aspirazioni confuse e velleitarie". Pertanto è necessario un "accordo sostanziale effettivo... fra le forze politiche più efficienti... intorno al sistema dei diritti e doveri fra cittadino e Stato, essendo alla concretezza e saldezza di questo accordo subordinata la vitalità della Costituzione". Da tale accordo sulla "posizione del cittadino nello Stato" e sulla "valutazione degli interessi sociali

Analogamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia non ha vinto le resistenze all'affermazione della natura precettiva, non meramente programmatica, dei diritti sociali in ambito comunitario⁶².

7. La democrazia rappresentativa, la *governance* economica e la democrazia degli interessi nel confronto fra ordinamento americano ed ordinamento comunitario

Sembra ora che anche l'indagine sui partiti europei muova dalla premessa che la democrazia rappresentativa nell'ordinamento comunitario debba essere modellata a similitudine di quella realizzatasi a livello statale; come a dire, dallo "*Stato di partiti*" all' "*Unione di partiti*".

Invero, il passaggio dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico non fa sì che i partiti siano diventati obsoleti; i partiti, pur essendo ancora centrali nelle dinamiche della democrazia rappresentativa, non costituiscono più unità ben definite dotate di identità durature⁶³, dal momento che sono costretti a ripiegare i propri programmi sulle mutevoli preoccupazioni degli elettori, che sono sempre meno fedeli.

L'erosione della fedeltà ai partiti si accompagna all'ulteriore fenomeno della partecipazione civica che si sostanzia nel "*firmare petizioni, partecipare a dimostrazioni, unirsi a boicottaggi di consumatori, aderire a scioperi non ufficiali e occupare edifici o fabbriche*"⁶⁴.

A prima vista le predette forme di "*partecipazione non istituzionalizzata*"⁶⁵ sembrerebbero porre in crisi il concetto di rappresentanza.

In realtà, l'attivismo civico non esclude la democrazia rappresentativa, come conferma la stessa formulazione del I emendamento alla Costituzione americana che sancisce il "*diritto del popolo di riunirsi pacificamente in assemblea, e di rivolgere petizioni al governo per la riparazione dei torti*"; principio peraltro sostenuto da Benjamin Constant che affermò "*il diritto, per ognuno, d'influire sull'amministrazione del governo... a mezzo di rimostranze, petizioni, richieste, che l'autorità è più o meno obbligata a prendere in considerazione*"⁶⁶.

Il panorama è ancora più variegato ove si ponga mente al preponderante sviluppo delle forme di *governance*⁶⁷, particolarmente presente nell'ordinamento comunitario, definito come un modello di "*governance postparlamentare*"⁶⁸.

riconosciuti degni di tutela" dipende anche il grado di effettività dei diritti sociali che possono essere "norme vere e proprie o solo direttive programmatiche", a seconda del "grado maggiore o minore di concretizzazione". In tal senso già CALAMANDREI P., L'avvenire dei diritti di libertà, Firenze, 1975, 42, secondo cui "i diritti sociali che si leggono in molte Costituzioni apparentemente democratiche... sono rimasti nella realtà allo stato di vaghi indirizzi programmatici e di promesse affidate all'incerto avvenire". I diritti fondamentali necessitano non solo e non tanto di proclamazioni solenni, quanto di garanzie di attuazione sul piano amministrativo e giurisdizionale.

⁶² Secondo alcuni la stessa Costituzione europea, benché recepisca la Carta dei diritti di Nizza, poi ne svaluta il contenuto nella Parte Terza, dedicata alle "*politiche*" dell'Unione. Secondo tale ricostruzione "*nelle prime due parti non mancano riferimenti alle politiche sociali ma, in tutti i casi in cui questo avviene, è operato un rinvio a come nella Parte Terza queste sono tradotte in pratica*". Così la Parte Terza sarebbe prevalente sulle prime due, per cui i principi fondamentali dell'Unione sarebbero ancillari rispetto ad esse. ALLEGRETTI U., *I diritti sociali*, in www.luiss.it/semcost/dirittifondamentali.

⁶³ MANIN B., *The Principles of Representative Government*, cit., 281.

⁶⁴ *IBIDEM*.

⁶⁵ *IBIDEM*.

⁶⁶ CONSTANT B., *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, 1819, trad. it. *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, 2001, 6.

⁶⁷ ALLEGRI G., *Dallo "Stato dei partiti" ai movimenti della governance*, Prefazione a A. NEGRI, *Dentro/contro il diritto sovrano. Dallo Stato dei partiti ai movimenti della governance*, a cura di G. Allegri, Napoli, 2010 definisce la

Rispetto ad una concezione della sovranità in cui la demarcazione fra poteri, pubblici e privati, si fa sempre più incerta ed in cui l'idea stessa di potere si scontra con i temi della vita e del corpo, occorre verificare l'opinione secondo cui si assisterebbe al "tramonto della dogmatica giuridica moderna" derivante "dal configurarsi di movimenti immediatamente "costituenti", capaci cioè di esprimere "costituzionalismo societale" alternativo alla teoria costituzionale stato centrica"⁶⁹.

Orbene, si può senz'altro ritenere meritorio il recupero dell'istituzionalismo, che aspirava a valorizzare i corpi intermedi come base dell'effettività dell'ordinamento giuridico.

Tuttavia, a ben riflettere, la teoria sopra esposta sembra riproporre alcuni eccessi delle teorie istituzionaliste, in particolare la convinzione che lo Stato non sarebbe nulla di più e diverso dai gruppi sociali, dai quali si distinguerebbe solo dalla specialità delle funzioni⁷⁰.

All'opinione poco sopra enunciata, si oppone un'altra concezione, perverso preferibile in quanto meno dogmatica, alla cui stregua la *governance* sarebbe una *succursale* della democrazia⁷¹.

Secondo quest'impostazione sarebbero notevoli i soccorsi portati dalla *governance* alla democrazia perché "il decentramento e partecipazione ... compensano la tendenza delle leggi al centralismo e arricchiscono lo scenario democratico di connotazioni che in precedenza non aveva"⁷².

In ogni modo, non può essere sottaciuta la considerazione che la *governance* corrode la rappresentanza politica, facendo emergere la dimensione degli interessi particolaristici⁷³.

La rappresentanza degli interessi non è un fenomeno nuovo in quanto può dirsi iscritta nel codice genetico degli Stati Uniti, in cui la dimensione associativa è stata sempre praticata, appunto per dare voce agli interessi, tant'è che le organizzazioni degli interessi sono state riconosciute già nel 1946, con l'approvazione del *Lobbying Act*⁷⁴.

Dunque, la peculiarità dell'ordinamento statunitense è costituita dall'assenza del divieto di mandato imperativo⁷⁵.

governance "quell'insieme complesso di processi orizzontali di negoziazione e deliberazione che coinvolge attori pubblici e privati, soggetti istituzionali e movimenti della società, organizzazioni internazionali e forme di auto-organizzazione locale e metropolitana, in meccanismi aperti e reticolari di confronto e risoluzione dei conflitti, per produrre decisioni che siano condivise".

⁶⁸ Così BURNS T.R., ANDERSEN S., *L'Unione e la politica postparlamentare*, Milano, 1998, n. 47, 419 ss.

⁶⁹ NEGRI A., *Sovranità, oggi. Vecchie frammentazioni, nuove eccedenze*, in M. BLECHER M., BRONZINI G., CICCARELLI R., HENDRY J., JOERGES C. (a cura di), *Governance, società civile e movimenti sociali. Rivendicare il comune*, Roma, 2009, ma ora in NEGRI A., *Dentro/contro il diritto sovrano, cit.*, 200.

⁷⁰ Così Harold Laski. L'itinerario intellettuale di Laski, dal pluralismo al marxismo, è ricostruito da PALAZZOLO C., *La libertà alla prova. Stato e società in Laski*, Pisa, 1979.

⁷¹ FERRARESE M. R., *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, 189 ss..

⁷² *IVI*, 209.

⁷³ Una puntuale ricostruzione del dibattito è in PETRILLO P. L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011 che evidenzia come in Italia il sistema delle lobbies sia "un carattere strutturale del sistema politico italiano basato sulla fitta rete di rapporti di clientela e di parentela tra gruppi di interesse, partiti politici e burocrazia", 300, nonché in RISOVECCHI G., *Il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in www.amministrazioneincammino.it.

⁷⁴ MERUSI F., *Dallo Stato monoclasse allo Stato degli interessi aggregati*, in CASSESE S. e GUARINO G. (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, 2000, 125 ss.

⁷⁵ "Si diffonde sempre più, negli Stati Uniti, un costume che finirà per rendere vane le garanzie del governo rappresentativo: capita molto frequentemente che gli elettori, nominando un deputato, gli traccino una linea di condotta e gli impongano un certo numero di obblighi positivi da cui egli non può in nessun modo allontanarsi. Tolti i tumulti, è come se la maggioranza stessa deliberasse sulla pubblica piazza", DE TOCQUEVILLE A., *Scritti politici*, II, *La democrazia in America*, a cura di MATTEUCCI N., Torino, 1991, 293.

Invece, la dimensione degli interessi si è diffusa in Europa con notevole ritardo⁷⁶, sotto la spinta dei sostenitori della democrazia neocorporativa, appunto per la presenza del divieto di mandato imperativo⁷⁷.

Sta di fatto che le predette teorie riconducevano gli interessi nell'alveo della delega politica: *"Con la governance, il velo della rappresentanza politica si è squarciato definitivamente, mostrando scopertamente l'agitarsi degli interessi"*⁷⁸.

Il risultato è che oggi le *lobbies* costituiscono un attore della *governance* europea⁷⁹.

Ma la crisi della rappresentanza è resa più complessa da ulteriori due fenomeni, ovvero l'ingresso nel tradizionale orizzonte della democrazia europea dei fenomeni di immigrazione e dalle nuove forme di individualismo "*plurale*", non individualista, caratterizzate dal fatto che i cittadini partecipano ai processi decisionali.

8. (Segue): la democrazia deliberativa e la democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario

Anche su queste premesse si sono creati i presupposti per l'affermazione della democrazia deliberativa, fondata sul carattere deliberativo ed inclusivo delle discussioni. In base al primo requisito le decisioni devono essere il frutto di deliberazioni conseguenti allo scambio di ragioni, quindi *"dovrebbe(ro) godere di un consenso razionale"*⁸⁰. In base al secondo, ai dibattiti dovrebbero poter partecipare tutti coloro che sono potenzialmente interessati all'oggetto della deliberazione⁸¹.

⁷⁶ Sul rapporto fra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi, COLAVITTI G., *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 2005.

⁷⁷ LANCHESTER F., *Il concetto di rappresentanza in campo politico e i problemi della integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, Lectio magistralis di chiusura del IV Corso di Formazione e specializzazione in diritto e organizzazione della funzione parlamentare (2006), tenuta il 23 maggio 2006, in *Il Filangieri, Quaderno 2008*, 35, nonché in www.arsae.it, sostiene: *"Se i parlamenti sono stati superati – sulla base del processo di democratizzazione – dai partiti, anche questi hanno oramai da tempo perso capacità di articolare e ridurre la domanda politica in favore di individui e gruppi. Si verifica così una riqualificazione delle funzioni della rappresentanza parlamentare. Negli ordinamenti caratterizzati dalla applicazione della teoria funzionale della rappresentanza (con la formazione di esecutivi stabili sulla base di partiti e/o di leader) spesso vi è, addirittura, la certificazione che il personale politico parlamentare della maggioranza si è trasformato in lobbista nei confronti del proprio esecutivo (v. rapporto Nolan in Gran Bretagna) e il recente caso della Banca d'Italia suggerisce ipotesi similari"*. Sotto altri profili STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in www.federalismi.it, 9 marzo 2006, ha segnalato il rischio che il principio di sussidiarietà orizzontale possa essere utilizzato dai gruppi economici più forti per scavalcare le sedi della rappresentanza politica; il modello di "*amministrazione capovolta*", espressione della società e non più del potere dello Stato, presenterebbe il rischio della "*società corporatista*", in cui il ruolo pervasivo di una formazione intermedia come il partito politico viene sostituito da quello non meno improprio di "*formazioni intese al profitto, forti nel mondo economico e tali da soverchiare le sedi dell'autogoverno e le forme di autonomia sociale ispirate al principio di solidarietà*".

⁷⁸ FERRARESE M. R., *La governance tra politica e diritto*, cit., 92.

⁷⁹ Così anche DE MARCO E., *Integrazione e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno "*Costituzionalismo e diritto costituzionale negli Stati integrati d'Europa*", Bari 29 - 30 aprile 2009.

⁸⁰ BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*", Firenze, 2-3 aprile 2009, in www.astrid-online.it, ora in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 109 ss., con il titolo *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*.

⁸¹ La democrazia deliberativa è stata oggetto di profonde censure da parte di alcuni studiosi. In particolare PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Bari, 2003, 46, ha sostenuto che le procedure della democrazia deliberativa introdurrebbero *"surrettiziamente nelle procedure democratiche dei valori sostanziali controversi nascosti sotto nozioni*

Invece, la democrazia partecipativa non è altro che l'orizzonte pratico delle teorie sulla democrazia deliberativa⁸²; in ogni caso, ciò che rileva in questa sede è la considerazione che *“c'è dunque un rapporto di contiguità tra queste tre forme di democrazia, non di alternatività”*, la cui presenza contribuisce ad elevare la democrazia⁸³.

In altri termini, la democrazia *“non è più solo un problema costituzionale di procedimentalizzazione decisoria delle capacità”*, perché è diventata *“una questione di autorganizzazione della risposta pubblica ai bisogni”*⁸⁴, con la conseguenza che i temi dei bisogni e dell'inclusione sociale non possono essere estranei all'indagine del costituzionalista europeo⁸⁵.

Peraltro, la legittimazione democratica dell'ordinamento comunitario sembra trovare un ulteriore canale di collegamento fra *“Stato – apparato”* e *“Stato - comunità”*, che si aggiunge a quello classico della rappresentanza, se si sposta l'analisi sul versante dell'*input*, inteso come corrispondenza dell'attività degli organi di indirizzo politico alle posizioni presenti nella società⁸⁶.

Sta di fatto che la democrazia deliberativa richiede come indefettibile presupposto la garanzia dell'indipendenza dei rappresentanti e il divieto del mandato imperativo.

Infatti, se si immettessero i principi della deliberazione informale nella sfera delle decisioni pubbliche si determinerebbe il declino dell'indipendenza dei rappresentanti e la loro configurazione come meri delegati del loro collegio. Ciò renderebbe impossibile la deliberazione parlamentare⁸⁷.

In conclusione la componente anti-ideologica della democrazia partecipativa *“deve spingerci... a leggere la Costituzione anche in senso deliberativo e non solo rappresentativo”*⁸⁸.

come ragionevolezza, imparzialità, mutuo rispetto, dimenticando che la ragion d'essere della democrazia è precisamente quella di trattare i conflitti etico – politici anche intorno a tali valori, i quali non possono perciò essere considerati dei pacifici presupposti”.

⁸² LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, intervento al convegno “Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana”, Padova, 19-21 giugno 2003, in www.constituzionalismo.it, ritiene che quando gli istituti di democrazia partecipativa si innestano sul tronco del sistema rappresentativo si genera un *“sottomodello rappresentativo-partecipativo, nel quale il popolo ha sia il potere di eleggere i propri rappresentanti (e di controllarne l'operato, con facoltà sanzionatoria), sia quello di partecipare con appositi istituti alle decisioni pubbliche, sino a poter procedere anche alla loro “diretta” assunzione attraverso specifiche votazioni. Quando si parla di “istituti” di partecipazione non lo si fa casualmente: la partecipazione che caratterizza il sottomodello in questione è, appunto, partecipazione istituzionale, e cioè - per un verso - tramite istituti giuridicamente previsti e regolati e - per l'altro - con effetti rivolti direttamente alle istituzioni.”*

⁸³ BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, *Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”*, cit., 112.

⁸⁴ Così CARDUCCI M., *Tecniche di “democrazia partecipativa” tra inclusione sociale e “riserva del possibile”*, in AA.VV. (a cura di RUGGERI A., D'ANDREA L., SAITTA A., SORRENTI G., *Tecniche di formazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006*, Torino, 2007, 256.

⁸⁵ In tal senso ancora CARDUCCI M., *op. ult. cit.*, 255.

⁸⁶ Su questi temi, in particolare sulla distinzione tra meccanismi deputati a far sì che vi sia corrispondenza tra le scelte politiche di *input* e di *output*, ovvero del governo da parte del popolo ed il governo per il popolo, fondamentale è il contributo di SCHARPF F.W., *Governare l'Europa. Legittimazione democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Bologna, 1999, in particolare 13 ss. Anche SICLARI D., *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in www.astrid-online.it, 15, nonché in *Diritto pubblico*, 2009, 589 ss., testo rivisto della relazione alla Giornata di studio del 6 novembre 2009 su *“Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza”*, organizzata dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, afferma che *“gli ostacoli pure esistenti, quali la diversità della storia e dello sviluppo dei sistemi di rappresentanza nei vari Stati membri, la diversa attitudine della società civile di tali Stati ad interagire con le rispettive istituzioni, il rischio che si verifichi soltanto una mera “ritualità partecipatoria”, richiedono, anche al livello europeo, l'esercizio convinto e continuo di una forte “cittadinanza attiva”*.

⁸⁷ PETIT P., *Depoliticising Democracy*, in S. Bosson, J. L. Martù (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, 93.

9. Prime conclusioni: l'ordinamento comunitario come terreno di coltura per verificare la possibilità di una sintesi fra democrazia rappresentativa, democrazia deliberativa, governance, democrazia degli interessi e "democrazia del pubblico"

Dalle considerazioni che precedono consegue che il problema della legittimazione democratica dell'Unione europea non può essere affrontato evocando il puro e semplice trasferimento di "modelli" di democrazia elaborati nel corso dell'evoluzione costituzionale degli ordinamenti statali su di un piano più ampio, che trascende i confini degli Stati⁸⁹.

In breve, "sembra oggi entrata in crisi quella coincidenza fra spazio territoriale, ambito della sovranità statale e dimensione della comunità politica" che ha consentito lo sviluppo dello stato costituzionale democratico⁹⁰.

Ecco perché risulta rafforzata l'opinione secondo cui l'Ue è più un processo⁹¹ che un luogo. Le diverse agenzie e organizzazioni dell'Ue sono tenute a stabilire "elevati livelli di interazione e di networking" con governi nazionali, enti locali, oltre che con organizzazioni non governative, associazioni di imprenditori e di utenti ed istituti di ricerca⁹².

Diversamente dallo Stato nazione, il cui scopo è integrare, assimilare e unificare i diversi interessi all'interno dei propri confini, l'Ue non ha uno scopo del genere. Al contrario, il suo ruolo è esattamente opposto a quello di uno Stato nazionale: facilitare e regolamentare un flusso di attività e interessi divergenti in competizione⁹³.

⁸⁸ BIFULCO R., *op. ult. loc. cit.* In ogni caso ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in www.astrid-online.it, 30, sostiene che "non si produce, almeno nel breve termine, né una funzione di "rimobilizzazione" della democrazia elettorale, né una "più auspicabile" di "combinazione" o cumulo delle due forme di democrazia, ma semmai una di "sostituzione" "che peraltro sarebbe già qualcosa".

⁸⁹ Vale ricordare che BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002, in particolare 130 ss., perviene alla considerazione che la globalizzazione determinerebbe la dissoluzione dell'idea stessa di rappresentanza democratica.

⁹⁰ RIDOLA P.; *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, pubblicato il 27.1.2005.

⁹¹ SPADARO O., *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 1998, 343 ss.

⁹² Così RIFKIN J., *Il sogno europeo*, Milano, 2004.

⁹³ Pertanto può essere condivisa l'opinione secondo cui l'Ue costituisce uno "Stato negoziale, che organizza il palcoscenico e i dialoghi, e dirige lo spettacolo". Tale definizione è in BECK U., *The Reinvention of Politics: towards a Theory of Reflexive Modernization*, in BECK U., GIDDENS A., LASCH C., *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford University Press, 1994, 39. La difficoltà di ricondurre l'Unione europea nell'ambito delle categorie tradizionali della sovranità, della Confederazione di Stati o dello Stato federale è stata segnalata da FENUCCI F., *Autonomia e pluralismo istituzionale: la prospettiva dell'Unione europea*, relazione all'VIII Convegno dell'Associazione internazionale di metodologia giuridica sul tema *Il pluralismo*, tenutosi a Aix en Provence nei giorni 4-6 settembre 2003, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 1106 ss.. In particolare, l'Autore sostiene che gli Stati membri, pur alienando una parte della sovranità all'Unione, non hanno perso la propria, per cui l'ordinamento comunitario è un ordinamento derivato, con alcune caratteristiche proprie dell'autonomia. "Del resto, tertium non datur: non vi è una terza ipotesi fra l'ordinamento sovrano e quello derivato. Se si esclude il primo, non resta che il secondo. Se l'Unione è priva di sovranità, il suo non può non qualificarsi ordinamento derivato, sia pure a forte autonomia". Inoltre, l'A. riconosce che l'autonomia dell'Unione è anomala, diversa da quelle conosciute, in quanto presenta aspetti di sovraordinazione rispetto agli Stati membri. Ciò si realizza sia sul piano normativo, con la prevalenza delle fonti comunitarie, sia sul piano degli indirizzi politici, quanto meno in alcuni settori, come il governo della moneta, la politica finanziaria e il bilancio. Tuttavia tale subordinazione è precaria in quanto ogni Stato membro può attivare la clausola di recesso, come previsto anche dalla Costituzione europea.

In tale contesto, come si è fatto cenno, anche il tema della rappresentanza politica e, quindi, dei partiti in ambito comunitario assume connotazioni diverse da quelle assunte nelle esperienze degli Stati membri.

In particolare, i partiti politici europei seguono linee di sviluppo assolutamente originali, pur in assenza di un'esplicita *inkorporation*, per cui sarà interessante verificare come saranno attuati gli indirizzi proposti dalla commissione *Tsatsos*, con precipuo riferimento al tema della democrazia interna ed alla selezione dei gruppi dirigenti.

Sembra ora che il terreno di coltura ideale per verificare la sintesi possibile fra democrazia rappresentativa, democrazia deliberativa, democrazia degli interessi e democrazia del pubblico sia costituito dall'ordinamento comunitario, non dagli Stati Uniti, appunto perché a differenza degli Stati Uniti l'ordinamento comunitario ha fatto proprio il divieto di mandato imperativo, la cui presenza ha costituito un argine all'affermazione degli interessi.

D'altro canto, nonostante la presenza del divieto di mandato imperativo anche a livello statale, l'ordinamento comunitario appare più variegato di quest'ultimo in considerazione della diffusione della forme di *governance*.

Ed invero militano in ragione di siffatte conclusioni anche le innovazioni del Titolo I del Trattato di Lisbona, dedicato ai principi democratici, che prova a dare respiro alla rappresentanza politica, riferendosi alla democrazia partecipativa, al dialogo con i *partner* sociali, agli istituti di democrazia diretta ed ai partiti⁹⁴.

⁹⁴ Particolarmente interessante è la posizione di BIONDO F., *Cittadinanza europea e post democrazia*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, 2009, 149 ss. e in particolare 174, ove mette in guardia circa il mero rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo come unica soluzione per favorire l'affermazione di partiti politici europei. Secondo quest'impostazione, i partiti dovrebbero aprirsi alle istanze dei movimenti sociali altrimenti il Parlamento diventerebbe il simbolo di una nuova oligarchia chiusa in se stessa. In ogni caso la Corte europea dei diritti umani ha progressivamente enucleato una serie di criteri destinati ad avvicinare la legge statale ai principi della democrazia deliberativa, ovvero: "l'apertura dei procedimenti legislativi e amministrativi alla partecipazione della società civile; la costante osservazione dei temi che sono oggetto di disaccordo generalizzato, al fine di verificare la continua corrispondenza tra il diritto vigente e le necessità sociali; la prevalenza nei dibattiti parlamentari di uno scambio di argomenti razionali o ragionevoli rispetto a logiche di negoziazione tra i partiti e i gruppi di potere"; così STARITA M., *Democrazia deliberativa e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, 270.

La crisi della democrazia rappresentativa fra ordinamento interno e comunitario. In particolare, i partiti politici europei.

di Vincenzo Vanacore

Abstract

Il lavoro muove dall'esame della crisi attuale della sovranità come crisi della costituzione e del potere. Sul rilievo che l'origine della crisi è da rinvenirsi nella degenerazione dello Stato sociale, a sua volta premessa alla definitiva evaporazione della rappresentanza, si sostiene che la democrazia va oltre la rappresentanza, come dimostra l'affermarsi delle nuove forme di democrazia deliberativa, anche a livello comunitario. Con particolare riferimento all'ordinamento comunitario, si evidenzia che la progressiva emersione della democrazia deliberativa si accompagna ad uno sviluppo originale dei partiti politici. Ed invero, la vitalità del diritto parlamentare europeo, è dimostrata dalla progressiva affermazione di linee di divisione partitica e di "fratture" endogene all'ordinamento comunitario, per cui la mancata *inkorporation* dei partiti ad opera dei Trattati può costituire una soluzione alla crisi della rappresentanza, nel passaggio dalla democrazia dei partiti alla "democrazia del pubblico". In conclusione, l'ordinamento comunitario sembra costituire il terreno di coltura più adeguato per verificare la possibilità di una sintesi fra democrazia rappresentativa, democrazia deliberativa, *governance*, democrazia degli interessi e democrazia del pubblico.

Parole chiave: partiti politici europei- rappresentanza – democrazia - *governance*- forma di governo.

The crisis of representative democracy between national law and community law. Specifically the European political parties.

by Vincenzo Vanacore

Abstract

The work ranges from an examination of the current crisis of sovereignty as a crisis of constitution and power. Assuming that the origin of the crisis is to be inferred from the degeneration of the welfare state, which is in his turn premised to the final disappearance of representation, it is argued that democracy goes beyond representation as evidenced by the emergence of new forms of deliberative democracy, even at Community level.

With particular reference to the social order, it should be noted that the gradual emergence of deliberative democracy goes with an original development of political parties. As a matter of fact, the vitality of the European parliamentary legislation is demonstrated by the progressive emergence of parties dividing courses of action and social order internal "*fractures*" so that the failure of parties *inkorporation* due to the Treaties can be a solution to the crisis of representation in the transition from parties democracy to "audience democracy".

In conclusion, the community legal system seems to be the most appropriate instrument to investigate the possibility of a synthesis between representative democracy, deliberative democracy, *governance*, democracy of interests and "*audience democracy*".

Keywords: European political parties - representation – democracy - *governance* – type of government.