

Unione Europea e Stati Uniti Sovranità, democrazia e governance a confronto

Alda KUSHI

Abstract: *It has been years since E.U. is immerged in a grave crisis which negatively impacts the life of every citizen. What apparently seems to be an economic crisis, has deeper and more gnarled roots. But while addressing the problem many still fail to examine it in depth. In my opinion the genesis of these issues is the gravity of the political crisis. European Union is a big economic centre but it has never become a big political centre capable to manage this economic colossus it engendered. My research starts from the these issues which I addressed on a political point of view and is grounded on two fundamental parts*

1. *The analysis of some concepts such as sovereignty, legitimacy, representativeness, democracy, governance*

2. *The comparison of these concepts in two different contexts: E.U., U.S.A. My study starts with the analysis of sovereignty because I think this is an essential part which holds hostage the union, represented as “unidentified political subject”, between intergovernmental organization and federation. Later on my study focuses on the concept of constitution, constituent power, legitimacy of the two constitutional texts, their content and their interior organization. On the one hand, the American check of balance, on the other hand the Council, the only European centre of power. While comparing these concepts I decided to highlight the limits that these fundamental concepts have in the Union: it lacks sovereignty, a people, a constituent power, relations of representation, it is immersed in a social and democratic deficit, it has a government which is not representative and has a parliament which is divided between national and citizens’ interests. My study does not aim at causing disillusionment, what Union has already done. It aims at understanding because understanding is the first step to overcome problems.*

Keywords: *Sovereignty, legitimacy, democracy, governance, representativeness, constitution.*

Introduzione

Lo studio riguarda uno dei problemi tanti discussi, ma ancora irrisolti all’interno dell’Unione Europea, la sua

crisi politica. La grande crisi economica che stanno vivendo i paesi europei sposta l’attenzione verso studi e analisi economiche, senza pensare però che probabilmente essa

è solo il risultato di un'altra crisi ancora più grave, *quella politica!*

Il mercato unico e l'euro hanno creato una gigantesca economia aperta su scala globale, Bruxelles però non è diventato un grande centro politico capace di sostenere questo gigante economico, ma è rimasto un grande foro di negoziati dove si confrontano ben 28 governi che si credono ancora sovrani e basano i loro rapporti su una mentalità economica di concorrenza e sfiducia. Quella che stiamo vivendo oggi in Europa quindi, più che una crisi economico-finanziaria, è una crisi politica. Quello che non funziona è proprio la governance, la crisi economica è solo una conseguenza, ma nel mirare la luna molti si perdono sul dito.

L'unione europea: Organizzazione intergovernativa o Stato federale?

Per capire meglio i suoi limiti e le sfere in cui bisogna intervenire per dare un nuovo slancio a tale area sarebbe utile metterla a confronto con un'altra unione di stati, la più efficiente realizzata nel mondo di oggi, gli Stati Uniti. Simili sotto l'aspetto della forma dell'unione di stati, ma molto diverse l'una dall'altra sia per la formazione politico-istituzionale sia per il ruolo nell'ordine geopolitico nel mondo¹.

Stati Uniti – Uno Stato Federale affermato e consolidato, con una struttura politico istituzionale ben delineata e una politica estera unitaria

e rappresentativa di tutti gli Stati membri.

Unione Europea – Un ibrido internazionale tra Organizzazione intergovernativa e Stato federale. Secondo la teoria Calhoun-Seydel l'UE soddisfa i due elementi fondamentali di uno stato federale:

- **Essere una comunità di individui** – La legislazione proveniente dal "Governo Centrale" ha un effetto immediato sia sugli enti collettivi che sulle persone fisiche. Le norme si dirigono direttamente ai cittadini senza il bisogno di alcun atto di recepimento da parte dello Stato. Nella Confederazione la potestà centrale impera solo sopra gli Stati, nello S. Federale invece anche sopra i singoli cittadini e l'Ue si può ritenere una comunità di cittadini, soggetti di diritto comunitario.

- **Essere una comunità territoriale** – essa esercita il suo potere in un dato ambito spaziale che è il territorio doganale comunitario.

Il terzo elemento rappresenta il grande limite dell'Unione. Essa non può essere un ordinamento idoneo ad essere qualificato come Stato federale perché gli manca il requisito essenziale: **la sovranità**. L'Unione europea è una unione di Stati sovrani e non un tipo di Stato sovrano. Negli Stati federali il governo centrale gode di funzioni e poteri che gli vengono delegati dagli Stati membri, i quali, secondo la Costituzione Federale americana, non godono della facoltà di riprenderli più. Nell'ambito europeo invece gli atti comunitari fondamentali non vietano agli Stati

membri di riprendersi le facultà delegate allo “Stato Centrale” di Bruxelles.

Possiamo, allora, dire che l’Unione Europea è quanto meno uno “Stato Federale zoppo²”, mancandole l’elemento della sovranità originaria.

Costituzione europea e i suoi limiti. Un rimedio superficiale alla crisi politica!

La mancanza della sovranità originaria del governo centrale priva l’Unione Europea anche di un’identificazione politica unitaria e un quadro politico istituzionale stabile ed efficace, capace non solo di colmare le lacune interne ma anche garantire un ruolo attivo nella formazione dell’ordine geopolitico assieme agli Stati Uniti.

Questi limiti iniziarono a presentare un problema di primo ordine specialmente nel 2003, anno in cui ebbe inizio la guerra americana in Iraq. La maggior parte degli stati europei era contraria a questa guerra, ma non ha potuto impedirla per una serie di ragioni:

- lo squilibrio dei rapporti di forza nel mondo (specialmente tra Unione europea e Stati Uniti)
- le loro divisioni interne e la loro incapacità di elaborare delle proposte uniformi alternative per la sicurezza mondiale.

La necessità e la voglia di incidere nello scenario internazionale come un soggetto unitario, comportarono il progetto che nel 2004 fu presentato

come il Progetto Costituzionale Europeo atto a dare all’Europa la mancata politica unitaria e assicurarli un ruolo attivo nella formazione del nuovo ordine geopolitico. In seguito si verificò che la Costituzione non ebbe i risultati attesi sia all’interno dell’Unione che nel confronto con il colosso statunitense.

Leggendo le Costituzioni dei due ordinamenti ci si rende immediatamente conto della loro profonda differenza: La Costituzione Americana³ si apre con “*Noi Popolo degli Stati Uniti ... ordiniamo e stabiliamo questa Costituzione ...*”, nel preambolo del Progetto Costituzionale Europeo invece si fa riferimento alla volontà dei rappresentanti degli Stati membri. Il potere costituente è profondamente diverso e questo segna la principale differenza tra le due:

La prima è una vera e propria Costituzione, che presenta la fotografia della situazione politico istituzionale che l’ha prodotta e l’insieme delle tradizioni e della cultura di un popolo. Nonostante porti sulle spalle più di due secoli di storia essa è sempre attuale e continua a riportare sempre il quadro esatto culturale e istituzionale degli Stati Uniti, questo ovviamente grazie al contributo della Corte Suprema la quale l’ha modificata nel tempo rendendola sempre più vicina alle esigenze del popolo che l’ha voluta.

La seconda invece un semplice accordo fra Stati il quale cerca di riprendere lo stile Costituzionale, ma ne è solo una sembianza perché

rimane cmq nella logica del Trattato. Il volere del popolo è stata l'ultima istanza alla quale è stata sottoposta. Il processo è stato svolto all'inverso⁴: *Top Down*. L'iniziativa è partita dall'alto, da una mediazione dei vertici nazionali i quali non hanno presentato proposte e progetti ideologici ma hanno raccolto semplicemente il *minimo comune multiplo* delle Carte Costituzionali nazionali.

La mancanza dell'elemento fondamentale: il potere costituente, produce un grande deficit democratico che si riflette in problemi di legittimità, di partecipazione e di autonomizzazione dell'Unione la quale viene collocata in maniera permanente sopra la comunità e si sottrae quindi al controllo della popolazione. L'assenza di controllo da parte dell'elettorato è spesso accompagnata anche dall'ambiguità e l'impossibilità di collocare le responsabilità perché spesso i vertici politici si nascondono dietro alla frase fatta e ben nota ormai: *L'ha voluto l'Europa*⁵!

Mancano quindi gli elementi essenziali perché un atto si possa denominare giuridicamente Costituzione: potere costituente, una tradizione giuridica comune (e su questo basta far riferimento al sistema giuridico inglese, che si differenzia notevolmente da quello degli altri stati europei che sono dotati di una costituzione scritta) e una precedente politica unitaria. Anche in questo caso il processo è inverso: si vuole, attraverso la Costituzione, dotare l'Unione Europea di questi requisiti essenziali.

Quadro politico istituzionale a confronto

Lasciando da parte i limiti che essa presenta nel suo fondamento e partendo dal presupposto che sia stata presentata come un "Progetto Costituzionale", cerchiamo di analizzare la differenza tra questi due documenti i quali presentano un quadro politico-istituzionale del tutto diverso.

Il sistema politico degli Stati Uniti si regge su tre principi fondamentali: Repubblica, Democrazia, Federalismo. Nessuno di questi tre principi fa parte del sistema politico europeo. La Costituzione dell'Ue doveva dar vita a un sistema federale di governo, in cui fossero chiaramente definiti i poteri del governo federale e quelli riservati agli Stati membri. Tuttavia, la Costituzione non presenta queste caratteristiche. I governi nazionali sono stati molto attenti a limitare i poteri del "governo centrale" di Bruxelles in misura tale che l'Unione potesse essere presentata come una semplice Unione di Stati sovrani e non come una Federazione di Stati nazionali.

In effetti, chi cercasse nella Costituzione europea una risposta alla domanda – "chi governa l'Unione"⁶? – non troverebbe alcuna indicazione precisa. Anche nel testo Costituzionale il Governo Comunitario non viene presentato come un grande centro politico ma piuttosto come un foro negoziale nel quale anche quando bisogna affrontare e risolvere problemi di natura specifi-

camente europea si propongono soluzioni di tipo intergovernativo.

Nonostante la consapevolezza delle necessità di una maggiore integrazione, gli Stati rimangono cmq ostili verso questo processo per timore di veder evaporare la propria sovranità nazionale. Anche per gli Stati Uniti la scelta della forma di stato Federale non è stata il frutto di una libera e mediata ponderazione, ma l'unica soluzione politicamente accettabile e dunque imposta dalle circostanze del momento. Nell'ambito europeo invece nonostante le necessità della situazione i vertici politici non riescono a prendere una decisione che dia all'Unione una configurazione ben precisa e sia capace a dare delle risposte uniformi alle problematiche che sta attraversando. Anche quando si è cercato di farlo tramite un Progetto Costituzionale questo si è rivelato portatore di un grande deficit sociale, istituzionale e democratico.

Deficit sociale⁷ perché il pacchetto sociale europeo è molto scarso rispetto ai pacchetti nazionali. Anch'esso è una semplice raccolta del minimo comune multiplo dei pacchetti nazionali. Non introduce niente di nuovo e lascia fuori tutti quei diritti particolari di ciascun stato che i cittadini faticosamente hanno conquistato.

Il deficit democratico invece è dovuto alla mancanza del potere costituente, la Costituzione non riflette in alcuna parte la volontà del popolo.

Il discorso concernente l'esistenza di un deficit istituzionale e democratico è approfondito meglio con

particolare riferimento al ruolo del Parlamento europeo⁸ il quale nonostante sia l'unico organo eletto a suffragio universale e rappresentante del popolo, svolge un ruolo marginale rispetto al Congresso statunitense. Fino a pochi anni fa era solo un organo consultivo che non aveva voce in capitolo, attualmente (dopo il Trattato di Lisbona) i suoi poteri si sono ampliati ed esso gode di una funzione paritaria al Consiglio nell'esercitazione delle funzioni legislative. L'intervento dei cittadini è dunque limitato e la legislazione comunitaria è suddivisa tra interessi del popolo (ancora di scarsa realizzazione) e gli interessi nazionali. Limite che negli Stati Uniti⁹ è stato superato già dal 1913 con l'approvazione del XVII emendamento attraverso il quale mutarono le modalità di elezione dei Senatori e le loro funzioni. Da essere nominati dal potere legislativo locale di ciascun paese, i Senatori vennero sottoposti al voto elettorale e con questo si diede fine alla difesa degli interessi statali al Congresso statunitense rendendolo un organo eletto direttamente dal popolo e per il popolo (in entrambe le camere). Attualmente il Congresso non ha solo un ruolo esclusivo nell'ambito legislativo ma gli sono stati attribuiti anche altre competenze con la specifica funzione di limitare i poteri del Presidente. Attualmente il Congresso non ha solo un ruolo esclusivo nell'ambito legislativo ma gli sono state attribuite anche altre competenze con la specifica funzione di limitare i poteri del Presidente.

Presidenti a confronto, ruolo e funzioni

Il Presidente statunitense¹⁰ è un altro organo che rispecchia la volontà del suo popolo. L'articolo II della Costituzione prevede che ciascuno Stato membro elegga un numero di elettori presidenziali pari alla somma dei Rappresentanti e dei Senatori cui ciascuno stato ha diritto e che tutti gli elettori presidenziali si riuniscano per eleggere il Presidente e il Vicepresidente. I candidati "elettori presidenziali" presentano già dall'inizio i candidati presidenti che sostengono in base al partito di appartenenza. Questa procedura fa sì che il cittadino votando per l'elettore presidenziale sa già per chi candidato presidente sta votando.

Quindi l'elezione del Presidente in pratica è l'esercizio della forma diretta di democrazia essendo il rappresentante diretto della volontà del popolo. Il Presidente è titolare dell'esecutivo e riassume in sé le funzioni che, nelle forme di governo parlamentare, sono solitamente attribuite in modo separato al capo dello stato e al capo del governo.

Anche nell'ambito europeo queste funzioni non sono suddivise. La Presidenza dell'Unione prevede anche le cariche del Primo Ministro solo che colui che veste questa carica non viene eletto dal popolo ma dai rappresentanti degli Stati membri. Sono questi ultimi attraverso una procedura di rotazione a detenere per un periodo di sei mesi la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea

che è anche il "governo" comunitario. Questa procedura crea una notevole discontinuità dei progetti politici. Ultimamente si è cercato di rimediare attraverso l'introduzione di un sistema della presidenza sotto forma di Trio, secondo il quale le tre presidenze di turno consecutive devono concordare e presentare un progetto unico per il ciclo di diciotto mesi. La carica del Presidente Ue tende più verso una funzione di coordinamento e di rappresentanza dell'Unione nei suoi rapporti con il resto del mondo. Le funzioni essenziali sono coperte dal Consiglio dell'Unione il quale decide all'unanimità o a maggioranza qualificata tra i rappresentanti di stati o governi.

Negli Stati Uniti¹¹ invece si nota già dalla denominazione – Repubblica Presidenziale, l'importanza che viene attribuita al ruolo del Presidente considerato come l'organo primario negli Stati Uniti. Attenzione però! Questo non significa che gli altri organi sono sottomessi al potere del Presidente perché il Congresso per esempio può destituire il Presidente tramite lo strumento dell'*impeachment* previsto dalla Costituzione, mentre il Presidente non può decidere uno scioglimento anticipato del Parlamento, ancora: nella Costituzione viene stabilito che le leggi del Congresso degli Stati Uniti sono un dato di fatto su cui (formalmente) il Presidente non ha alcuna voce in capitolo. Informalmente invece, può influenzare le scelte del Congresso attraverso il proprio partito e i suoi deputati.

Il meccanismo creato dalla Costituzione statunitense per disciplinare i rapporti tra organi costituzionali, detto anche *checks and balances*¹², viene costruito con lo scopo di creare un costante equilibrio tra poteri interni. Ciascun organo, dotato in via principale di un potere deve avere però competenza anche in relazione agli altri organi costituzionali. Esso è molto simile a quanto scriveva Montesquieu nel 1748: *“perché non si possa abusare del potere, bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere freni il potere”*. Cosa che non troviamo nell’ambito dell’Unione Europea dove l’unico centro del potere è il Consiglio che difficilmente viene condizionato da altri organi. La Costituzione statunitense invece prevede due principali centri di potere, entrambi legittimati direttamente dall’elezione popolare: il Congresso, titolare del potere legislativo e il Presidente, titolare del potere esecutivo. È vero che il Presidente negli anni ha assunto un ruolo di guida e di motore principale della forma di governo, ma è anche vero che il suo potere viene limitato non solo dal Senato e dal Giudiziario, ma anche dalla Pubblica Amministrazione Federale, intesa spesso come la *“quarta branca del governo degli Stati Uniti”*¹³. La Pubblica Amministrazione negli Stati Uniti fa riferimento alle autorità amministrative indipendenti, cioè a quegli enti creati per legge ai quali il Congresso attribuisce l’amministrazione di un determinato settore della vita sociale, conferendo loro anche il

potere di emanare regolamenti di portata generale e specifici provvedimenti amministrativi infine di risolvere in prima istanza eventuali controversie. Esse sono prive di una legittimazione politica come quella che caratterizza il Congresso e l’Esecutivo ma garantiscono una forma di democrazia partecipativa o deliberativa forse più incisiva di quella legata al processo elettorale, in quanto consentono l’intervento di tutti i soggetti interessati ai propri procedimenti regolamentari e aggiudicativi.

Conclusioni

Il principio di democrazia è l’elemento fondamentale che distingue i due ordinamenti. Una democrazia che possa funzionare e dia una risposta a gran parte dei problemi europei ha bisogno di istituzioni e procedure democratiche e inoltre anche della presenza di altri elementi ugualmente importanti come: comunità, identità condivisa, accettazione delle mutue obbligazioni, riconoscimento reciproco e fiducia. Istituzioni apparentemente democratiche e la carenza di una cultura democratica non fanno progredire questo modello d’integrazione, dominato dalle gelosie e da una logica di concorrenza economica.

Il trattato di Lisbona 2009 ha segnato una svolta nel tormentato processo di democratizzazione attraverso il rafforzamento del ruolo del parlamento, ma nonostante questo, il deficit democratico non può ancora

considerarsi un problema risolto. Anche questa volta l'Unione non ha preso una configurazione precisa. Continua a rimanere in bilico tra configurazione sovranazionale e intergovernativa, assumendo a volte le sembianze dell'una, a volte dell'altra.

Quello che manca in questo preciso periodo storico sono i leader politici con una chiara visione politica. Manca la politica stessa, siamo sprofondata in scelte di compromesso, piene di minimi comuni

denominatori, scelti per accontentare burocrati, invece di esaltare un progetto.

L'Europa difficilmente diverrà mai un super-Stato chiuso e standardizzato al proprio interno. Ma non può neppure restare un sistema economicamente integrato, socialmente segmentato e politicamente acefalo. Mantenere lo status quo non è più un'opzione praticabile.

Il sogno europeo non era certo questo.

Note

¹ Etennie Balibar, *Europa paese di frontiere*, Pensa Multimedia, Lecce, 2007, pp. 57-59.

² Giuseppe Alfano, *Il processo federativo dell'Unione Europea e il fiscal impact*, leggioggi.it, 22 marzo 2013.

³ Salvatore Italia, *La Costituzione Europea, tentativi di un'analisi normativa*. *Tucidide II*, 37, p. 6.

⁴ Luca Baccelli, *Un'eredità da non depilare, La virtù del Patrimonio Costituzionale Europeo, Europa, Cittadinanza, Confini*, Pensa Multimedia, Lecce, 2006, pp. 64-67.

⁵ Etennie Balibar, *Europa paese di frontiere*, op.cit., pp. 66-67.

⁶ Guido Montani, *L'Europa, la sovranità nazionale e la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali*, economia.univ.it, p. 12.

⁷ Giovanna Procacci, *Quanto è sociale il "modello sociale europeo"? Note in margine alle vicende del Trattato costituzionale europeo*, in *Europa, Cittadinanza, Confini*, Pensa

Multimedia, Lecce, 2006, pp. 195-196.

⁸ Cesare Pinelli, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, Relazione al Convegno della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" del 23.5.2008 su "Le istituzioni europee nel Trattato di Lisbona", in *Rassegna parlamentare*, 2008.

⁹ Mario Comba, „Gli Stati Uniti d'America”, in *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, 2010, p. 136.

¹⁰ Robert Dahl, *Quanto è democratica la costituzione americana?* Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 53.

¹¹ Mario Comba, *Gli Stati Uniti d'America*, op. cit., pp. 141-143.

¹² Laurence Tribe, *American Constitutional Law*, Foundation Press, New York, 2000, p. 7.

¹³ Giovanni Bognetti, „Lo spirito del costituzionalismo americano”, vol II, *La costituzione democratica*, Torino 2000, p. 269.

Bibliografia

- Baccelli, Luca, *Un' eredità da non depilare, La virtù del Patrimonio Costituzionale Europeo, Europa, Cittadinanza, Confini*, Pensa Multimedia, Lecce 2006.
- Balibar, Etienne, *Europa paese di frontiere*, Pensa Multimedia, Lecce 2007.
- Bognetti, Giovanni, „Lo spirito del costituzionalismo americano”, vol II., *La costituzione democratica*, Torino 2000.
- Comba, Mario, *Gli Stati Uniti d'America, in Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, Bari, 2010.
- Dahl, Robert, *Quanto è democratica la costituzione americana?* Laterza, Roma-Bari 2003.
- Italia, Salvatore, *La Costituzione Europea, tentativi di un' analisi normativa*. Tucidide II, 37.
- Pinelli, Cesare, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, Relazione al Convegno

della Facoltà di Giurisprudenza dell' Università di Roma “La Sapienza” del 23.5.2008 su “Le istituzioni europee nel Trattato di Lisbona”, in *Rassegna parlamentare*, 2008.

Procacci, Giovanna, *Quanto è sociale il “modello sociale europeo”? Note in margine alle vicende del Trattato costituzionale europeo. Europa, Cittadinanza, Confini*, Pensa Multimedia, Lecce, 2006.

Tribe, Laurence, *American Constitutional Law*, Foundation Press, New York 2000.

Risorse elettroniche

Alfano, Giuseppe, *Il processo federativo dell'Unione Europea e il fiscal impact*, www.leggioggi.it (22 marzo 2013)

Montani, Guido, *L'Europa, la sovranità nazionale e la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali*. www.economia.unipv.it