

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

CESARE PINELLI

INPUT LEGITIMACY E OUTPUT LEGITIMACY
DELL'UNIONE EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

24 LUGLIO 2019



Cesare Pinelli

Input legitimacy e output legitimacy dell'Unione europea: a che punto siamo?

SOMMARIO: 1. Origini della dicotomia. – 2. Il “doppio deficit di legittimazione”. – 3. Il ruolo dei governi nazionali nell'assetto istituzionale dell'Unione e i costi della non riforma della *governance* economica.

1. *Origini della dicotomia.*

Nell'ultimo decennio del XX secolo la vecchia dicotomia tra "governo del popolo" e "governo per il popolo" fu adattata al sistema istituzionale dell'Unione Europea in termini di opposizione tra una *input legitimacy* fondata sulla investitura democratica dei rappresentanti, e una *output legitimacy* fondata sulla capacità delle politiche governative di ottenere risultati. In risposta alla tendenza a misurare la legittimazione dell'Unione secondo i criteri delle democrazie costituzionali degli Stati membri, su cui si era retto l'intero dibattito sul deficit democratico europeo, influenti politologi come Giandomenico Majone e Fritz Scharpf affermarono che le istituzioni di governo dell'UE non hanno bisogno di una investitura democratica, data la forte legittimazione assicurata dai risultati che riescono a conseguire le loro politiche pubbliche¹.

Pur divergendo dalla tesi neoliberale secondo cui l'integrazione europea dovrebbe rimanere limitata alla rimozione delle barriere nazionali alla libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone, la considerazione dell'Unione come uno “Stato regolatore” impegnato nella definizione e nell'applicazione di regole che promuovono l'efficienza (economica) e privo dei poteri di manovra finanziaria e di spesa che gli consentano di perseguire politiche redistributive, si regge sul postulato paretiano secondo cui le norme che promuovono l'efficienza migliorano il benessere generale senza violare interessi significativi: anche in questo caso le politiche dell'UE non hanno bisogno di una investitura democratica di chi le persegue (orientata agli *input*), e la loro legittimazione (orientata agli *output*) deve anzi essere protetta dall'intervento politico².

Da quanto detto risulta sufficientemente chiaro che, per i suoi sostenitori, lo scopo della dicotomia non era tanto analitico-descrittivo, quanto prescrittivo. Ed è stato proprio quello scopo ad avere attirato le critiche più acuminata. Fra tutte ricordo quella di Richard Bellamy, secondo cui la distinzione di Scharpf e Majone fra politiche regolatorie e politiche redistributive, su cui si regge la tesi dell'autosufficienza dell'*output legitimacy* quale fondamento del sistema dell'Unione, non tiene conto che anche le decisioni più “tecniche” presentano un risvolto prescrittivo e per giunta, sul piano empirico, spesso sono assai meno incontrovertibili di quanto non si ritenga³.

Nel mio contributo, non seguirò Bellamy ed altri nelle loro critiche. Non perché non siano condivisibili, ma perché, all'epoca in cui venne per la prima volta proposta, la tesi che l'Unione europea traesse legittimazione dai risultati delle sue politiche anziché dalle sue credenziali democratiche riflettesse un dato di fatto difficilmente contestabile. E, muovendo da questa premessa, ripercorrerò le tappe principali dell'evoluzione intervenuta nel ventennio successivo, soprattutto per quanto concerne l'assetto istituzionale dell'Unione.

¹ G. MAJONE, *Europe's democratic deficit: the question of standards*, in *European Law Journal*, 1998, 5 ss., e F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 6 ss.

² G. MAJONE, *Regulatory legitimacy*, in G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996, 284 ss.

³ R. BELLAMY, *Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule?*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, 9.

2. Il “doppio deficit di legittimazione”.

Già nel 2006 lo stesso Scharpf ammetteva che, sebbene l'UE «sia titolare di competenze limitate e manchi di un ‘governo’ nel senso di un centro di potere politicamente visibile che possa essere ritenuto responsabile di stati di cose insoddisfacenti», il successo del programma del mercato interno e dell'unione monetaria faceva emergere «un'asimmetria costituzionale» tra i vincoli giuridici derivanti dalle regole europee di liberalizzazione e concorrenza e le regole nazionali di protezione sociale. Per Scharpf, questi conflitti «impallidiranno rispetto alle crisi politiche che si verificheranno se la Commissione e la Corte di giustizia potranno continuare ad applicare il diritto europeo della concorrenza ai settori fondamentali dei servizi dello Stato sociale, tradizionalmente più lontani dal mercato»⁴. La legittimazione delle politiche UE, nel raffronto con il classico indirizzo politico dei governi, era già allora a rischio.

Tuttavia, con la crisi finanziaria queste affermazioni sono apparse improvvisamente obsolete. È stata proprio l'efficienza economica dell'UE a rivelarsi più vulnerabile che mai. Le misure adottate per contrastare la crisi hanno generato un lento ma continuo processo di integrazione finanziaria i cui effetti sono stati comunque controversi. Secondo Francesco Nicoli, da un lato l'integrazione finanziaria non è ancora sufficientemente sviluppata per ristabilire una *output legitimacy* a livello europeo, dall'altro la nuova *governance* economica mira a limitare i poteri politici nazionali, in particolare la loro capacità di adottare politiche redistributive, e ad aumentare il potere di istituzioni sovranazionali isolate dal processo politico, generando un deficit democratico e contribuendo così all'ascesa dei partiti euroscettici in diversi paesi. In altre parole, la crisi ha creato un «doppio deficit di legittimazione» dell'integrazione europea⁵.

Nel condividere la tesi, vorrei aggiungere che la comprensione di tale doppio deficit richiede una ricostruzione delle trasformazioni avvenute nello scenario istituzionale dell'UE.

A partire dal trattato di Maastricht, non si contano coloro che hanno sostenuto che la *governance* economica dell'Unione è stata influenzata da un'asimmetria strutturale tra i poteri quasi federali della BCE e lo scarso coordinamento dell'economia politica degli Stati membri. E alcuni hanno precisato opportunamente che tale asimmetria è problematica non perché contraddice la consueta distribuzione dei poteri tra governi e banche centrali all'interno degli Stati nazionali, ma a causa delle disfunzioni che ne derivano all'interno dell'UE stessa.

Nella *governance* dell'UEM post-crisi, tale asimmetria ha generato un paradosso che può essere colto da un esame della giurisprudenza della Corte di giustizia. Confrontiamo *Pringle* con *Gauweiler*.

In *Pringle* (2012), chiamata a rispondere al ricorso pregiudiziale posto dalla Corte suprema irlandese intorno a se il trattato MES avesse violato le competenze esclusive dell'Unione sulla politica monetaria, la Corte se l'è cavata con l'argomento formalistico che è il MES, accordo internazionale del tutto estraneo al diritto dell'Unione, a prevedere la concessione di assistenza finanziaria ad uno degli Stati firmatari, senza per ciò derogare al divieto di ogni facilitazione creditizia imposto dall'art. 123 TFUE, specificamente rivolto alla BCE e alle banche centrali degli Stati membri (§§ 123-128). In *Gauweiler* (2015), e nella successiva giurisprudenza sui poteri della BCE, la Corte ha adottato al contrario un approccio sostanzialistico con l'obiettivo di ricondurre all'etichetta "politica monetaria" tutti i compiti che la BCE ha deciso di acquisire al di là della lettera del TFUE.

Ne discende pianamente che la Corte del Lussemburgo si è contraddetta. Non è questo, tuttavia, il punto più importante. In realtà, nell'un caso come nell'altro la Corte ha mostrato un'attitudine molto prudente verso le misure adottate nell'Eurozona come risposte istituzionali alla crisi. Sono

⁴ F. SCHARPF, *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability*, in *Reihe Politikwissenschaft – Political Science Series*, n. 107, 2006, 6.

⁵ F. NICOLI, *Democratic legitimacy in the era of fiscal integration*, in *Journal of European Integration*, 2017, 393.

piuttosto i casi sottoposti alla Corte a rivelare, se considerati contestualmente, il paradosso generato dall'asimmetria fra la pretesa dei governi nazionali riuniti nel Consiglio europeo di creare un sistema di controllo della finanza pubblica degli Stati membri basato su automatismi, in contrasto con gli ampi margini di discrezionalità di cui gode qualunque governo in materia, e i poteri discrezionali acquisiti dalla BCE al di là del compito fondamentale di garantire la stabilità dei prezzi che i trattati europei le riservano in esclusiva.

È questa doppia contraddizione che caratterizza la gestione delle crisi della zona euro. La posta in gioco, quindi, non consiste solo di ciò che resta dei poteri degli Stati membri nell'ambito della politica economica, sul presupposto che *Gauweiler* abbia legittimato la BCE «come attore estremamente potente», e che «la 'costituzione economica europea' e la sua intera configurazione costituzionale sia stata sostituita dai poteri decisionali discrezionali di una tecnocrazia irresponsabile»⁶. Questo è solo un lato della medaglia. L'altra consiste nell'imposizione di una convergenza strutturale del sud con le economie settentrionali dell'Eurozona: e «gli interventi di comando e controllo, che sono guidati dalla presunzione che un'unica taglia andrà bene per tutti, sono accompagnati dal rischio di effetti distruttivi. L'imposizione di cambiamenti con impatto disintegrativo non solo è poco saggio, è anche illegittimo»⁷.

D'altro canto, la gestione della crisi ha provocato una persistente disconnessione tra le istituzioni dell'UE e i cittadini anche dal punto di vista della legittimità degli input. Come ha scritto Vivien Schmidt, con l'evolversi della crisi dal 2010 al 2014 e con la crescente preoccupazione per gli scarsi risultati economici e la crescente volatilità politica, le istituzioni politiche europee hanno lentamente iniziato a reinterpretare le regole e a ricalibrare i numeri, anche se per lo più senza ammetterlo nel loro discorso comunicativo, dove hanno continuato ad insistere sul fatto che si attengono alle regole. La crescente sconnessione tra ciò che gli attori europei hanno detto e ciò che hanno fatto ha anche contribuito a creare grandi divisioni nella percezione pubblica delle loro azioni, dividendo l'Europa settentrionale da quella meridionale, come pure i vincitori dai perdenti dell'integrazione economica europea⁸.

3. Il ruolo dei governi nazionali nell'assetto istituzionale dell'Unione e i costi della non riforma della governance economica.

Tuttavia, dobbiamo essere consapevoli del fatto che la crescente sconnessione non è stata provocata da tutti gli attori dell'UE. L'emergere di una forma di governo parlamentare, sancita dal Trattato di Lisbona e integrata nel 2014 con un dispositivo convenzionale come lo "*Spitzenkandidat system*", è stato praticamente vanificato dal ruolo dominante che il Consiglio europeo ha acquisito a causa delle ricadute della crisi finanziaria globale. Tale ruolo non è stato privo di costi per i governi nazionali, spingendoli al centro di una scena istituzionale che per molto tempo avevano evitato di calcare da protagonisti.

Data la dispersione dei poteri che caratterizza l'assetto istituzionale dell'UE, i governi nazionali avevano lasciato all'UE l'onere delle scelte difficili, a cominciare da quelle riguardanti il bilancio nazionale, senza pagarne i costi in termini di consenso elettorale. In generale i titolari di un potere, politico o economico, non si sottopongono spontaneamente a meccanismi di responsabilità per l'esercizio del potere, ma solo quando sono costretti a farlo. Era perciò nell'interesse dei governi degli Stati membri sia di mantenere il sistema così com'è, senza alcuna possibilità di identificare i responsabili dietro il cielo blu e le stelle della bandiera dell'UE, sia di continuare ad alimentare la

⁶ C. JOERGES, *The Overburdening of Law by Ordoliberalism and the Integration Project*, in J. Hien & C. Joerges (eds.), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Hart, 2017, 198.

⁷ C. JOERGES, *Comments on the Democratisation of the Governance of the Euro Area*, in *European Papers*, Vol. 3, 2018, 80.

⁸ V. SCHMIDT, *The Eurozone Crisis of Democratic Legitimacy. Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?*, in European Commission, *Discussion Paper 15*, 26 September 2015.

favola mediatica di ‘Bruxelles’ come sede di un’inaccessibile tecnocrazia. L’assenza di una effettiva, e soprattutto visibile, responsabilità politica è dunque la vera questione democratica posta dall’assetto istituzionale dell’Unione⁹. Ed è tuttora irrisolta.

Nel frattempo, anche se chiaramente artificiosa, il divario tra la politica nazionale e la *governance* tecnocratica sovranazionale ha permeato l’immaginario popolare, nascondendo il dilemma tra l’adozione di politiche a lungo termine che richiedono tempo per essere comprese dai cittadini e non sono senza rischi in termini di approvazione elettorale, e la semplice amministrazione del presente con il relativo discredito della politica. Pur preferendo regolarmente quest’ultima, i governi nazionali hanno storicamente attribuito la colpa del malessere europeo agli “oscuri e non eletti” funzionari di Bruxelles.

All’epoca dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i governi si nascondevano ancora dietro la bandiera dell’UE per alimentare la sfiducia popolare in patria contro “l’Europa”. Eppure, così facendo stavano tagliando il ramo su cui erano seduti. La crisi della zona euro ha infatti aumentato e reso più evidente il predominio del lato intergovernativo dell’assetto istituzionale, spingendo i governi nazionali al centro dell’attenzione¹⁰. Il ruolo cruciale del Consiglio europeo nell’adozione di misure finanziarie volte a ridurre le spese nazionali per il benessere dei cittadini non poteva più essere negato. Completava per i cittadini un’immagine dell’UE che consisteva già nella finzione e nella vacuità della sua lingua ufficiale, nonché dei trucchi dei governi nazionali. Il vecchio gioco era finito. Presentando i loro attacchi contro l’UE come una mossa difensiva dalle minacce esterne, i populistici sono a quel punto apparsi autentici a vasti settori dell’elettorato, in particolare a quelli esacerbati dalla scarsa risposta governativa ai loro bisogni fondamentali, e sono così riusciti a forgiare l’idea di una concreta volontà popolare che essi stessi impersonavano¹¹.

A che punto siamo, dunque? A quanto pare, la crisi ha trasformato la distinzione fra *input* e *output legitimacy* in un dilemma intrattabile dal punto di vista democratico, il dilemma tra una *governance* tecnocratica presentata dai governi come la sola possibile risposta alla crisi dell’eurozona, e l’ascesa populista che ne è seguita a livello elettorale in molti Stati membri. Una volta ricostruiti i passaggi essenziali dell’evoluzione dell’assetto istituzionale dell’UE, il dilemma ci apparirà però il sintomo di un doppio deficit di legittimazione, dovuto all’insistenza del Consiglio europeo nell’imporre regole del gioco basate su automatismi, senza procedere ad alcuna riforma istituzionale della *governance* economica in grado di far emergere la politicità delle sue scelte, con l’inerente creazione di meccanismi di responsabilità. E’ stata questa insistenza a impedire l’ulteriore sviluppo dell’impresa europea, a bloccare lo stesso processo democratico anche a livello nazionale, a mettere l’agenda politica nelle mani dei populistici.

⁹ Come ha ben visto P. COSTANZO, *Oscillazioni della “forma di governo” dell’Unione europea nel “Traité simplifié compliqué”*, in *Scritti on. Scudiero*, II, Napoli, Jovene, 2008, 660.

¹⁰ O. CRAMME, *The worrying inevitability of EU intergovernmentalism*, in *Policy Network*, May 2012.

¹¹ Si può vedere C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2016, 248-249.