

Il futuro dell'Europa: un estratto dal libro di Letizia Salvo

di Letizia Salvo

04-05-2026

Qual è lo stato della democrazia nell'Unione Europea? Come stanno evolvendo la cittadinanza europea, la partecipazione e i diritti ad essa connessi? A che punto del processo di integrazione europea ci troviamo e in che direzione ci stiamo muovendo?

In *Il futuro dell'Europa. Democrazia e partecipazione democratica nella governance dell'Unione Europea (Rubbettino 2025)* Letizia Salvo - dottoressa di ricerca in Scienze politiche all'Università di Messina, specializzata in Diritto dell'Unione Europea - affronta questi interrogativi e propone un'indagine della governance dell'Unione Europea e dei processi di trasformazione messi in atto dalle sue istituzioni. Pubblichiamo di seguito, per gentile concessione dell'autrice, un estratto del libro.

Il significato etimologico della parola "democrazia", dal greco demos - "popolo", e kratos - "potere", consente di "raffigurare" fedelmente una nozione fondamentale ai fini della presente indagine. L'accezione di "governo del popolo" o "governo per il popolo" che ne deriva, rimanda all'importanza che il "popolo" stesso riveste, in quanto entità costituita da cittadini titolari di interessi specifici, diritti e doveri, che richiedono sempre maggiori responsabilità da parte di chi li governa. Norberto Bobbio, attribuiva alla democrazia un significato "puramente procedurale", definendola come «un metodo per prendere decisioni collettive», affermando che «si chiama gruppo democratico quello in cui valgono almeno queste due regole per prendere decisioni collettive: la prima è che tutti partecipano alle decisioni direttamente o indirettamente; la seconda è che la decisione viene presa dopo una libera discussione a maggioranza. Queste sono le due regole in base alle quali ritengo che si possa parlare di democrazia nel senso minimo e ci si possa mettere facilmente d'accordo per dire dove c'è democrazia e dove democrazia non c'è»[1].

Il valore della democrazia rimane dunque non definibile, anche perché inserirlo in un modello rigido, vorrebbe dire porlo «in contraddizione con lo stesso principio di democrazia, il quale sottende un processo interno a una comunità, legato alle sue tradizioni, alle concezioni predominanti, alle sue esigenze»[2]. Ciò nonostante, tale principio richiede che vengano garantiti dei «requisiti minimi, anzitutto, la derivazione dei pubblici poteri dalla volontà popolare»[3]. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo[4], indica che «la volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione»[5].

Al centro dell'analisi di questa prima parte del lavoro è il grado di partecipazione dei cittadini alla governance dell'Unione Europea, come condizione indispensabile alla continuità del progetto di integrazione e alla legittimazione democratica della stessa[6]. A tal riguardo, i temi della "partecipazione" e della "responsabilità" assumono oggi un ruolo importante sia in ambito giuridico che politico. In proposito, va ricordata la rilevante sentenza Van Gend en Loos del 1963[7] che, oltre a riconoscere l'indipendenza del nuovo ordinamento comunitario rispetto agli Stati membri, ha riconosciuto come soggetti sia gli Stati che i loro cittadini[8].

Le disposizioni derivanti dalla sentenza Van Gend en Loos vennero ribadite nella sentenza Costa c. ENEL[9], che a distanza di un anno ha affermato il principio del primato del diritto comunitario sul

diritto nazionale in caso di conflitto, di contraddizione o di incompatibilità tra le norme dei due diversi ordinamenti. La Corte sostenne infatti che con l'istituzione della Comunità gli Stati membri hanno limitato, nei campi previsti, i loro poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per sé stessi e per i loro cittadini. Emerge perciò rinnovato il collegamento tra la Comunità di Stati ed i cittadini come punto cardine legittimante della sovranazionalità, sotto la tutela della Corte stessa[10].

La questione della governance si può leggere come «la costante ambizione a voler raggiungere un equilibrio ideale tra le prerogative degli Stati membri, ancorate al principio di sovranità, e l'aspirazione dei cittadini europei a poter vivere in uno "spazio pubblico" il più possibile democratico»[11]. Così, la governance dell'Unione Europea è un processo mutevole che cerca di cogliere gli stimoli provenienti dal basso (cittadini, società civile, imprese). Altresì, al fine di uno sviluppo concreto di tali stimoli, va esercitata una good governance, che, stando alla definizione delle Nazioni Unite «is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development. By good governance is meant creating a well-functioning and accountable institutions - political judicial and administrative - that citizens regard as legitimate through which they participate in decisions that affect their lives, and by which they are empowered. Good governance also entails a respect for human rights and the rule of law generally. Support for good governance has become an increasingly important element in the development-related work of the United Nations»[12].

Risulta dunque essere il "democratic empowerment", vale a dire il ruolo propulsore dei cittadini e non dei governi nella promozione della good governance, ad incentivare azioni fondate sulla collaborazione, il dialogo e la partecipazione tra istituzioni e cittadini, che siano orientate all'individuazione di un punto d'incontro nei "common affairs" pubblici e privati.

Non a caso, quel "deficit democratico" cui si fa riferimento in dottrina[13], ovvero l'esistenza di uno squilibrio tra le attribuzioni delle istituzioni europee derivanti dai Trattati, nonché l'impossibilità percepita dai cittadini di influire nell'ambito delle procedure decisionali, rappresenta una questione cruciale avvertita in ogni fase del processo di integrazione europea. Nel periodo precedente Lisbona, pur non trovando collocazione come un'organizzazione internazionale "tradizionale", di tipo intergovernativo, o come un'entità di tipo statale, l'Unione Europea riconosceva il principio di democrazia all'interno del Parlamento europeo, in quanto istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione. La Corte di giustizia dell'Unione Europea, aveva spesso affermato che il principio di democrazia si riflette nel Parlamento europeo ed esige un pieno rispetto delle sue peculiarità. Un esempio è riportato nella sentenza Roquette Frères[14], nella quale la Corte denota la sussistenza di un principio democratico dalla previsione che conferisce al Parlamento europeo un potere di consultazione, sostenendo[15] che tale potere «riflette sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa»[16].

Ad oggi, il problema del deficit democratico è parte di una questione ben più ampia che mette in evidenza come non si tenga conto della mancata autonomia del sistema politico dell'Unione, che di fatto è una conseguenza delle politiche e, soprattutto, delle elezioni interne agli Stati membri[17]. Viene così a istituirsi una dinamica che inevitabilmente influenza la composizione delle istituzioni europee[18]. È stato osservato che «sarebbe perciò un errore misurare il tasso di democraticità del solo sistema politico dell'Unione e compararlo con quello di uno Stato, lamentando la scarsità del primo, così come appunto accade attraverso la formula del "deficit democratico"»[19].

[1] Così Norberto Bobbio, *Che cos'è la democrazia?*, Torino, 28 febbraio 1985. È possibile rivedere

l'intervista a questo link.

[2] Come osservato da Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari 2020, spec. p. 35 ss.

[3] *Ibid.* (corsivo aggiunto).

[4] Assemblea generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1948.

[5] *Ibid.*, art. 21, par.3.

[6] Vedi Jürgen Habermas, *Wie is Legitimität durch Legalität möglich*, in *Kritische Justiz*, 1987, p. 1 ss. Per l'autore la "legittimazione democratica" può indicare la capacità di un sistema politico di chiedere un riconoscimento da parte dei suoi cittadini.

[7] Sent. Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, Caso 26/62, 5 febbraio 1963. In dottrina per tutti: U. Villani, *Una rilettura della sentenza "Van Gend en Loos" dopo cinquant'anni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013; B. Nascimbene, P. Gori e B. Vanoli Gabardi in B. Nascimbene (a cura di), *Costa/Enel: Corte Costituzionale e Corte di Giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015; J. H. H. Weiler, *Rewriting Van Gend en Loos: Towards a Normative Theory of ECJ Hermeneutics*, in *Judicial Discretion in European Perspective* 150, Ola Wiklund (a cura di), 2003.

[8] Ugo Villani, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos*, ... op. cit., p. 225 ss.

[9] Sentenza del 15 luglio 1964, Costa c. ENEL, causa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

[10] Sulle conseguenze correlate all'efficacia diretta delle norme comunitarie in caso di conflitto con disposizioni nazionali si vedano: la sentenza del 9 marzo 1978, Simmenthal, causa 106/77, ECLI:EU:C:1978:49; la sentenza 19 novembre 1991, Francovich, cause riunite C-6 e 9/90, ECLI:EU:C:1991:428; e anche il Parere della Corte di Giustizia del 14 dicembre 1991, n. 1/91, ECLI:EU:C:1991:490.

[11] Claudia Morini, *Dialogo e partecipazione nella Governance dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari 2020, spec. p. 2.

[12] Report of the Secretary-General on the work of the Organization (1997- 1998), UN Doc. A/53/251, 27 agosto 1998, par. 114.

[13] Cfr. Weiler J.H.H., *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, spec. p. 2466 ss.; Villani U., *Il «deficit democratico» nella formazione delle norme comunitarie*, in *Jus, Vita e pensiero*, 1994, p. 295; Bignami F.E., *The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology*, in *Harvard International Law Journal*, vol. 40, 2/1999, p. 451 ss.; Moravcsik A., *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 4/2002, p. 603 ss.; Follesdal A., Hix S., *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 3/2006, p. 533; Walker N., *Europe at 50 - A Mid-Life Crisis? 'Democratic Deficit' and 'Sovereignty Surplus', Part Three of the Constitution Trilogy*, in Mario Einaudi Center for International Studies, Working Paper Series, 11/2007; Pinelli C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 925 ss.; Triggiani E., *Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2019, p. 9; Marinai S., *Democraticità ed efficacia del processo decisionale nell'UE: riflessioni alla luce della prassi recente*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 63 ss.

[14] Sentenza della Corte di giustizia del 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères c. Consiglio. Cfr. I. Shaw, *The Political Representation of Europe's Citizens: Developments*, in *European Constitutional Law Review*, 2008, p. 162 ss.; M. Starita, *Democrazia e partecipazione politica nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in Ennio Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci Editore, Bari 2011, p. 11.

[15] Causa Roquette Frères, cit., punti 33 e 34.

[16] Si veda: Maria Eugenia Bartoloni, Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?, in *I Post di AISDUE*, aisdue.eu, 3/2019. Tuttavia, la semplice consultazione del Parlamento europeo, non poteva soddisfare in modo adeguato il principio democratico, nel quadro del procedimento di adozione degli atti normativi europei.

[17] In argomento, si vedano: Luciano Bardi e Piero Ignazi, *Il Parlamento europeo*, il Mulino, Bologna 2004; Fabio Raspadori, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2009, p. 121 ss.; e dello stesso autore, *La democrazia partecipativa e il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini europei*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2010, p. 676 ss.

[18] Si veda: la composizione del Consiglio europeo e del Consiglio. Il primo composto dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri e dal Presidente della Commissione (v. art. 15, c. 2, TUE e artt. 235 e 236, TFUE); il secondo, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto (v. art., 16, c. 2, TUE, e art. 238, TFUE). Come osservato da Triggiani «Il Consiglio europeo, in un contesto caratterizzato dall'aumento del numero degli Stati membri e dal contemporaneo rafforzamento della dimensione sovranazionale, appare svolgere una sorta di "tutoraggio" politico ai massimi livelli del processo di integrazione che prelude ad una probabile accentuazione del suo ruolo nel sistema dell'Unione.». Così, Ennio Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Cacucci Editore, Bari 2019, cit. p. 19.

[19] Nicola Lupo, *I paradossi delle "aritmie democratiche" nell'Unione europea: quando a vincere (in Europa) sono gli sconfitti (nelle elezioni nazionali)*, in *EUblog*, 27 aprile 2023.