



SIOI  
UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

## Il metodo intergovernativo nella gestione delle crisi e il futuro della democrazia nell'Unione europea\*

Nicola Ruccia

*RTDB di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi del Sannio*

L'Unione europea, nel corso degli ultimi quindici anni, è stata colpita da diverse crisi. La prima, iniziata nel 2008 e perpetrata per circa un decennio, è stata quella economico-finanziaria. La seconda, quella migratoria, nel lasso di tempo in esame ha avuto una delle fasi più complesse nel 2015-2016 e sembra si stia manifestando nuovamente, peraltro con gli episodi drammatici di questi ultimi giorni quali la strage di Cutro e quella nella SAR libica. La terza, quella pandemica, si è propagata nel 2020 e sta ancora dispiegando i suoi effetti negativi. La quarta, quella ucraina, risale a poco più di un anno fa e si stima perdurerà ben oltre l'auspicata ma non ancora avvenuta fine dell'invasione russa. Benché siano molto diverse tra loro – con riferimento sia alle politiche dell'Unione cui sono correlate, che alle cause che le hanno generate nonché alle conseguenze, sul piano economico, sociale, politico e diplomatico che hanno avuto –, esse sono caratterizzate da un elemento in comune. Trattasi del protagonismo del Consiglio europeo nell'adozione degli strumenti per uscire dalle stesse e dell'inevitabile interrogativo sul futuro della democrazia nell'Unione.

Queste crisi hanno riproposto un problema che, attraverso il Trattato di Lisbona, sembrava essere sostanzialmente risolto: quello del *deficit* democratico – inteso come mancanza di legittimità, appunto democratica, nell'attività dell'Unione –, che si è progressivamente manifestato con lo sviluppo del processo di integrazione europea. Come è noto, il suddetto Trattato ha attribuito al Parlamento europeo il ruolo di co-decisore ponendolo, quand'anche con delle considerevoli eccezioni, su un piano di parità con il Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria disciplinata dall'art. 294 TFUE.

La gestione delle crisi, tuttavia, ha manifestato l'incapacità della procedura legislativa ordinaria – e, quindi, del dialogo istituzionale di pari rango – di adottare in tempi rapidi quelle misure emergenziali ritenute suscettibili di evitare, o quantomeno di limitare, gli effetti negativi delle crisi stesse. Specularmente, si è assistito a un attivismo, che ha finito per assumere i connotati del protagonismo, del Consiglio europeo nell'intraprendere le iniziative in vista dell'adozione delle medesime misure. Invero, tra le istituzioni sopranazionali si è ravvisato anche un nuovo e considerevole dinamismo, sia in termini di proposte nell'ambito delle competenze attribuite dai Trattati che di presenza mediatica, della Commissione, che ha ulteriormente marginalizzato il ruolo del Parlamento europeo.

Con riferimento alla crisi finanziaria occorre preliminarmente rammentare come, nell'attuale sistema dei Trattati, la politica economica, regolata dagli articoli 120-126

---

\* Il presente contributo riproduce l'intervento dell'autore al convegno "Il futuro della democrazia nell'Unione europea" tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno il 3 aprile 2023 nell'ambito del Modulo Jean Monnet 2022-2025 "Democracy and the Rule of Law: a New Push for European Values" coordinato dalla prof.ssa Rossana Palladino.

TFUE, non rientri nel novero delle tre fattispecie di competenze dell'Unione: esclusive (art. 3 TFUE), concorrenti (art. 4 TFUE) e complementari (art. 6 TFUE). Essa resta in capo ai singoli Stati membri, così come risulta chiaramente dagli articoli 2, par. 3, 5, par. 1, e 120 TFUE. All'Unione continua a spettare, quindi, quel debole ruolo di coordinamento delle politiche nazionali originariamente previsto dal Trattato di Roma. La politica monetaria, disciplinata dagli articoli 127-133 TFUE, invece, contestualmente all'introduzione dell'euro è divenuta, per gli Stati membri che adottano tale moneta, una competenza esclusiva dell'Unione alla cui gestione è demandato, ai sensi dell'art. 282, par. 1, TFUE, un apposito apparato – denominato *Eurosistema* – costituito dalla Banca centrale europea e dalle banche centrali nazionali dei medesimi Stati membri.

La suddetta crisi finanziaria ha mostrato come tale sistema non fosse più sostenibile e ha fatto emergere la necessità di una nuova *governance* europea dell'economia volta a garantire, almeno nell'eurozona, la coerenza tra le determinazioni economiche e quelle monetarie. È stata, pertanto, avviata una riforma generale dell'UEM, condotta mediante l'introduzione di numerosi strumenti. Con riferimento alla politica economica, i più rilevanti sono il [Meccanismo europeo di stabilità](#) (MES) e il [Fiscal Compact](#), entrambi adottati mediante trattato internazionale. Appare pertanto interessante osservare come la soluzione alla crisi finanziaria dell'Unione sia stata trovata anche, e può affermarsi soprattutto, al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione medesima.

In questa nuova *governance* della politica economica dell'UEM, le regole e le competenze che la caratterizzano hanno quindi riproposto, come accennato, il problema in questione, ossia quello del *deficit* democratico nell'Unione. Innanzitutto, si osserva come l'impiego dello strumento pattizio e del metodo intergovernativo per l'adozione delle principali misure operative – nel quale i protagonisti dei processi decisionali sono gli Stati membri, rappresentati dai rispettivi governi – sia diretto a garantire il rispetto della sovranità, e quindi degli interessi, dei medesimi Stati piuttosto che quello dell'Unione. Ciò comporta, inoltre, meccanismi decisionali scarsamente efficaci, che implicano il veto di ciascuno degli Stati membri, la salvaguardia delle prerogative di quelli politicamente ed economicamente più forti, con una conseguente minore garanzia per le aspettative di quelli più deboli e una tendenza a sviluppare compromessi poco coerenti e finanche poco incisivi. Viene, infine, esclusa ogni forma di controllo del Parlamento europeo. Quest'ultimo è semplicemente informato sugli indirizzi di massima adottati finendo, così, sostanzialmente marginalizzato nella gestione della crisi economica.

Discorso analogo può farsi con riferimento alla crisi dei migranti. La gestione, alquanto complessa, dei flussi dei richiedenti protezione internazionale ha rivelato un'accentuata conflittualità tra gli Stati membri, che non ha permesso, sinora, di giungere a soluzioni condivise, lasciando la crisi medesima in una situazione sostanzialmente di stallo. A ciò si è aggiunto anche un altro fattore, costituito dalla scarsa incisività e dal modesto ruolo delle istituzioni sopranazionali nel rimediare allo stallo medesimo. Invero, la Commissione nel settembre 2020 ha presentato un [Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#), non ancora attuato. Esso è stato predisposto con l'obiettivo di porre rimedio agli effetti della crisi nella sua fase apicale e con quello, come accennato disatteso, di evitarne di ulteriori. Anche in questo caso, se il Parlamento europeo ha avuto un ruolo alquanto

marginale nella genesi dello strumento in questione e, più in generale, negli sviluppi della politica comune in materia di migrazione e asilo, il Consiglio europeo, al contrario, ne è stato il protagonista principale. Ciò ha posto, ancora una volta, il problema del *deficit* democratico nell'Unione e l'interrogativo su quale futuro abbia la democrazia al suo interno, poiché è apparso evidente come, nei momenti di crisi, le iniziative più rilevanti e le decisioni più importanti siano prese col metodo intergovernativo e non con quello sopranazionale.

Per quanto attiene alla crisi pandemica, la misura più importante per porvi rimedio è rappresentata dal [Next Generation EU](#) (NGEU), i cui tratti essenziali, primo tra tutti la sua dotazione finanziaria, sono stati delineati nella [sessione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020](#). Ciò conferma come quest'ultimo continui ad essere il vero protagonista, sotto il profilo sostanziale, delle decisioni di politica economica nell'Unione. Peraltro, anche i Piani nazionali di ripresa e resilienza che, sostanzialmente, attuano il NGEU sono stati formulati seguendo le specifiche raccomandazioni contenute nell'ambito del Semestre europeo, ossia del ciclo di procedure volto ad assicurare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri operato dal Consiglio e, quindi, sempre con il metodo intergovernativo. Il ruolo del Parlamento europeo, invece, è stato alquanto marginale. La sua funzione nell'ambito del Semestre europeo, infatti, è limitata alla partecipazione al dialogo economico, poiché può invitare il presidente del Consiglio, la Commissione e, all'occorrenza, il presidente del Consiglio europeo o quello dell'Eurogruppo a discutere le questioni relative al Semestre europeo medesimo. Esso, in altri termini, ha esclusivamente il potere di sollecitare confronti con le altre istituzioni, di promuovere scambi di opinioni con gli Stati membri e di essere informato tempestivamente sugli aspetti maggiormente significativi della procedura.

Con riferimento alla crisi ucraina, l'azione dell'Unione europea è stata caratterizzata da due linee di intervento. La prima concerne l'adozione, e il progressivo inasprimento, delle sanzioni nei confronti della Russia. La seconda riguarda la fornitura di armi e munizioni all'Ucraina. In entrambi i casi, le iniziative più importanti sono state intraprese dal Consiglio europeo. A tal proposito, emblematico è che, [in sessione straordinaria convocata a poche ore dall'inizio del conflitto](#), esso abbia concordato "in stretto coordinamento" con i *partner* e alleati dell'Unione, misure restrittive per la Russia che «riguardano il settore finanziario, i settori dell'energia e dei trasporti, i beni a duplice uso nonché il controllo e il finanziamento delle esportazioni, la politica in materia di visti, ulteriori inserimenti in elenco di persone di cittadinanza russa e nuovi criteri di inserimento in elenco». Nel suo operato, esso ha determinato, nello specifico, i profili e gli ambiti di intervento, lasciando al Consiglio e alla Commissione dei ruoli meramente esecutivi nell'adozione delle misure in questione. Con riferimento alla seconda linea di intervento, nella [sessione del 23 marzo 2023](#), il Consiglio europeo ha accolto «con favore l'accordo raggiunto in sede di Consiglio per consegnare con urgenza munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria all'Ucraina e, se richiesti, missili». Anche in merito a questo aspetto, quindi, appare evidente come la decisione e la gestione della fornitura in questione abbia luogo interamente col metodo intergovernativo.

In ciascuna delle crisi brevemente accennate, il Consiglio europeo non si è limitato a quanto stabilito dall'art. 15, par. 1, TUE, in base al quale esso «dà all'Unione gli impulsi

necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali». Piuttosto, è riuscito a estendere e ad approfondire in maniera considerevole il suo campo d'azione. A ciò ha contribuito un rilevante incremento del numero delle sue riunioni. Queste ultime, in base al par. 3 dello stesso art. 15, sono ordinariamente due per semestre ma «se la situazione lo richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo». Orbene, solo con riferimento al periodo intercorrente tra il 2015 e il febbraio 2023, vi sono state 9 riunioni straordinarie del Consiglio europeo (escluse quelle concernenti *Brexit*). Si aggiungano 13 riunioni informali dello stesso, oltre che ulteriori occasioni di incontro tra i Capi di Stato o di Governo quali pranzi informali, riunioni in videoconferenza etc.

Si è registrato, quindi, anche un ricorso, sempre più intenso, all'informalità, all'atipicità oltre che a soluzioni intergovernative di natura straordinamentale. Questa tendenza – in chiaro contrasto con l'elevazione al rango di istituzione del Consiglio europeo a mezzo del Trattato di Lisbona – implica una sorta di fuga dal diritto e dal quadro istituzionale dell'Unione. Essa, soprattutto, ripropone il problema del *deficit* democratico nell'Unione e mostra quanto il futuro della democrazia nel suo processo decisionale sia ancora incerto.

Le crisi in questione finiscono, pertanto, per caratterizzare – o continuare a caratterizzare – il processo di integrazione europea con il tema della disintegrazione in luogo di quello, appunto, dell'integrazione. Gli Stati membri, infatti, hanno manifestato la volontà di esercitare delle competenze – tra cui quelle riguardanti le materie in esame – che i Trattati indicano come concorrenti, attribuendo il potere di adottare atti giuridicamente rilevanti sia alle Istituzioni europee che agli Stati membri medesimi, i quali possono esercitare la propria competenza quando l'Unione non abbia esercitato la propria oppure quando abbia cessato di farlo. L'Unione, però, ha rivelato una certa incapacità nell'adottare misure vincolanti attraverso la procedura legislativa ordinaria. In questo scenario, gli Stati membri hanno trovato spazi per esercitare unilateralmente talune prerogative che, in base alla lettera dei Trattati, avevano scelto di condividere. La conseguenza di questo fenomeno è riassumibile in una sorta di discontinuità con lo spirito sovranazionale, fondato sulla progressiva cessione di sovranità da parte degli Stati membri a favore dell'Unione – sebbene soltanto in determinate materie –, che ha caratterizzato il processo di integrazione europea sin dalle sue origini.

A fronte di tale fenomeno, il ruolo decisionale ricoperto dal Consiglio europeo, anche mediante il ricorso ai citati strumenti informali, ha condotto a una sorta di regressione intergovernativa nell'Unione accentuata, peraltro, dall'assenza di incisive procedure di *accountability* e da specifiche forme di controllo democratico nei suoi confronti.

Oltre a compromettere l'effettiva applicazione del principio democratico, il metodo intergovernativo sembra caratterizzato da due ulteriori limiti. Il primo deriva dalla specificazione della mancata attribuzione, al Consiglio europeo, della funzione legislativa operata dall'art. 15, par. 1, TUE. Ai sensi di tale disposizione, infatti, il Consiglio europeo «non esercita funzioni legislative». Le sue decisioni hanno, quindi, natura essenzialmente politica. Esse, pertanto, non permettono di procedere all'integrazione per mezzo

dell'attività normativa. In altri termini, attraverso tale metodo potrebbero prodursi – come in effetti è accaduto con riferimento alle materie in questione – anche degli atti sostanzialmente privi di obblighi giuridici. Quando ciò è accaduto, si è assistito a una sostanziale paralisi dell'attività dell'Unione nelle medesime materie manifestando quanto debole fosse il medesimo metodo per la gestione di taluni *core state power*. E proprio con riferimento a questi ultimi, le divergenze nel Consiglio europeo – espressione dei Capi di Stato o di Governo – si sono tradotte in divergenze nel Consiglio – composto dai Ministri che fanno riferimento ai medesimi Governi. Ciò, se per un verso ha evidenziato ancora una volta lo stretto legame tra le due istituzioni intergovernative dell'Unione, per altro verso ha manifestato come il mancato raggiungimento dell'accordo tra gli Stati membri non sia ricomponibile se non attraverso gli Stati membri stessi e non mediante gli strumenti decisionali di cui dispone l'ordinamento UE.

Il secondo limite è costituito dal meccanismo del *consensus*. Previsto dall'art. 15, par. 4, TUE quale metodo decisionale ordinario per l'assise dei capi di Stato o di governo, esso sembra attribuire sostanzialmente a ogni Stato membro una sorta di diritto di veto. Il *consensus*, in linea teorica, dovrebbe condurre alla mediazione tra i diversi interessi nazionali – allo scopo di intraprendere delle azioni comuni – ma finisce, in realtà, per esaltare la contrapposizione tra i medesimi interessi nazionali oltre che per irrigidire gli orientamenti dei singoli governi, generalmente determinati da motivazioni elettorali interne. Quindi rappresenta primariamente una garanzia per gli Stati membri e, solo subordinatamente, una risorsa per l'Unione.

Al netto di nuove e inattese situazioni di crisi in cui potrebbe venire a trovarsi l'Unione, sembra che un punto di discontinuità con la situazione brevemente delineata in queste pagine possa essere rappresentato dalle prossime elezioni del Parlamento europeo che avranno luogo nel 2024. L'auspicio è che la futura legislatura europea si apra non solo nel segno della fiducia nel processo di integrazione ma, soprattutto, con il ricollocamento al centro del processo decisionale UE del principio democratico e con il conseguente ridimensionamento del metodo intergovernativo. In altri termini, occorre dare alla prossima composizione del Parlamento europeo carattere costituente. A ciò potrebbe contribuire la [proposta di modifica dei Trattati ex art. 48 TUE](#), anche a seguito della Conferenza sul futuro dell'Europa, proposta di recente dal Parlamento europeo medesimo.

Aprile 2023