

# Il modello di *governance* dell'Unione: solo un'approssimazione a un *government* europeo?

di Giuseppe Bronzini

## 1. Il *White Paper* del 2001 della Commissione Prodi

Nel 2001 l'ultimo presidente di prestigio della Commissione europea, Romano Prodi, lanciava il *White Paper* sulla *governance europea*<sup>1</sup>, la cui riforma e razionalizzazione già al Consiglio di Nizza del 2000 era stata individuata come una priorità strategica, avviando una consultazione nella società civile continentale che ha avuto una certa e promettente ricaduta, poi neutralizzata dalla mesta archiviazione di quella che doveva essere la prima Costituzione dell'Unione, bocciata nel doppio referendum del maggio del 2005. La Commissione ricordava che

il concetto di *governance* designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Rivedere la *governance* implica anche affrontare la questione delle modalità di esercizio da parte dell'UE dei poteri che i cittadini le hanno conferito. Si tratta di rivedere il modo in cui le cose possono e devono esser fatte. Lo scopo è di aprire il processo di elaborazione delle politiche a una maggiore partecipazione e responsabilizzazione. Un migliore utilizzo dei poteri dovrebbe avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle sue politiche. A tale scopo, l'Unione deve trovare un migliore equilibrio tra gli strumenti delle varie politiche, quali la legislazione, il dialogo sociale, i finanziamenti strutturali e i programmi di azione. Ciò contribuirà a rafforzare il metodo comunitario.

Cinque principi sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti proposti nel Libro bianco: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza: «ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una *governance* più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano

1. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT>.

a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale. Essi rivestono particolare rilievo per l'Unione, se essa vuole far fronte alle sfide indicate nel capitolo precedente». Perché questa scelta di utilizzare il termine di derivazione aziendalista *governance* invece di indicare un più tradizionale obiettivo di riforma dei processi decisionali pubblici a livello sovranazionale? Se si legge con attenzione il documento, emergono due ragioni concorrenti, ma molto diverse tra loro, che sembrano avere spinto l'organo che rappresentava, all'epoca, il motore istituzionale dell'Unione a evitare di richiamare il termine, in auge ancora nei sistemi nazionali, di *government*. In primo luogo per una questione di competenza rivolgendosi l'attività dell'Unione anche a settori (*in primis* quello della politica estera, ma nel 2001 ancora due pilastri su tre tra quelli individuati dal Trattato di Maastricht erano sostanzialmente fuori dal metodo comunitario) in cui le competenze sono molto vaghe e indeterminate soprattutto in ordine agli atti che possono essere emessi e agli organi che li possono controllare, oppure in cui l'attribuzione di compiti è di natura fortemente incerta, in particolare le funzioni di coordinamento e di indirizzo (ad esempio il regime giuridico delle Raccomandazioni) dell'opera degli Stati. Su questo piano il *White Paper* tiene conto dell'ampia letteratura elaborata dal costituzionalismo europeo cercando di trovare "coerenza" tra le varie modalità di conduzione degli affari pubblici europei, tra quelle più sfumate e in trasformazione e quelle già inglobate nel sistema comunitario e bisognose di un *restatement* (ad esempio il mercato interno o la tutela dei diritti fondamentali) con un avvicinamento più marcato e visibile ai modelli nazionali di democrazia otto-novecentesca<sup>2</sup>. Il secondo punto, invece, riguarda le forme della partecipazione democratica e del dibattito nella sfera pubblica continentale su obiettivi e strumenti dell'integrazione europea. Qui il *White Paper* indica strade ed esperienze in parte inedite (o ancora solo accennate), cercando canali comunicativi più fluidi, multi-livello, reticolari, più legati alla società civile e ai gruppi del volontariato e anche dell'associazionismo non solo sindacale che, in qualche modo<sup>3</sup>, sembrano nascere dall'esigenza di voler correggere o quanto meno integrare le esangui e consuete forme delle partecipazione alla vita politica dei *Member States* connessi ai partiti e alla delegazione verticale della volontà che si attua nelle istituzioni rappresentative tradizionali. Pur non essendo una prospettiva antiparlamentare o tecnocratica, posto che mira anche alla

2. Cfr. G. Bronzini, *Il nuovo costituzionalismo europeo nella crisi costituzionale dell'Unione*, in È. Balibar et al., *Europa, cittadinanza, confini*, Pensa Multimedia, Lecce 2006, pp. 275 ss.; E. Paciotti (a cura di), *Per un'Europa costituzionale*, Ediesse, Roma 2006.

3. C. Joerges, *Integration Through De-legislation?, An Irritated Heckler*, in "Eurogov. Papers", 2007.

riscrittura delle regole che disciplinano i rapporti nell'ambito del quadrilatero istituzionale dell'Unione onde renderli più limpidi e rafforzare le prerogative degli organi più marcatamente sovranazionali rispetto a quelli intergovernativi (operazione che verrà tentata a breve con l'avvio della seconda Convenzione), il *White Paper* è visibilmente anche un tentativo di dare ascolto istituzionale agli studi sulla *deliberative democracy* o sul *democratic experimentalism* in ambito europeo, soprattutto della scuola norvegese *Arena* (ma anche nell'ambito del progetto "Re-con" o elaborati nella stessa Università europea di Fiesole). Insomma, se dal primo punto di vista la *governance* è un'approssimazione difettosa al *government*, affetta da un deficit democratico vistoso e con una architettura istituzionale farraginosa e troppo instabile, dal secondo punto di vista la variante *governance* è invece vista come una risorsa, una sperimentazione, un'allusione a forme di *policy making* non basate su *diktat* di maggioranza (partitica) che è sostanza in ordini legislativi, ma su procedure più aperte e partecipate, su negoziati, compromessi e su un'espertocrazia che cerca di sciogliere i conflitti di interesse riarticolarli le proposte in campo, anche attraverso la creazione di un linguaggio comune e di griglie di lettura condivise. Insomma il termine presenta una chiara ambivalenza: un assetto di gestione del potere da superare o da razionalizzare oppure uno spazio inedito di sperimentazione, un *καίρὸς* dell'Europa che stempera progressivamente i presupposti "governisti" e gerarchici dei sistemi politici occidentali<sup>4</sup>.

Vorremmo descrivere sinteticamente perché oggi questa ambivalenza sembra essere stata definitivamente incrinata e la *governance* ci appaia più nella prima luce che nella seconda, e ancora perché la questione democratica, nel suo aspetto tradizionale che concerne più direttamente i poteri parlamentari, quelli strettamente di governo e il ruolo delle istituzioni giudiziarie di garanzia, sia oggi così drammaticamente sentita anche in ambienti di certa fede federalista. Ci sembrano determinanti in questo mutamento di umore i drammatici eventi del 2015 con l'esplosione del caso greco con le immagini di una Atene priva di medicinali, viveri, denaro corrente nella notte del 13 luglio per decisione di autorità "tecniche" come la BCE e la Commissione europea, senza alcun contrappeso, né parlamentare né giudiziario<sup>5</sup>. Per contro, nella crisi economica europea e

4. Cfr. G. Bronzini, *The Social Dilemmas of European Integration*, in "Law Critique", 2008, pp. 255 ss.

5. Si veda il recente saggio di A. Cantaro, *Lo Stato europeo. La governance dell'Unione come potere economico governamentale*, in "AIC, Osservatorio costituzionale", 2, 2016, p. 13 che della *governance* dà una lettura "secondo Foucault" e parla di una «governamentalità europea». Sulla tensione *governance*, governamentalità, "società di controllo" si veda anche G. Allegri, *Diritto/i e conflitti nella crisi della governance. Primi appunti da una nuova «grande trasformazione»*, in "Rivista critica del diritto privato", 1, 2011, pp. 125-36.

nelle trasformazioni radicali istituzionali che l'hanno accompagnata (per dirla con Étienne Balibar: «il colpo di Stato europeo»<sup>6</sup>) si è completamente appannato il più significativo esperimento della *governance* “dialogante e comunicativa”, quel metodo aperto di coordinamento (MAC d'ora in poi) che doveva indicare la strada di un'effettiva e inclusiva Europa sociale. Il futuro ci dirà se, nell'imprescindibile rilancio del Progetto europeo, questi spunti istituzionali preziosi per una forma di gestione del potere pubblico più condivisa, orizzontale e meno ingessata nelle burocrazie partitiche, potranno essere recuperati<sup>7</sup>.

## **2. L'esperienza del Metodo aperto di coordinamento come *case study* di *governance* innovativa e sperimentale**

Le obiezioni mosse nel corso del tempo all'idea della costruzione di un sistema sociale europeo di densità simile per prestazioni e per modalità di garanzia nella loro erogazione a quelli degli Stati nazionali si incentrano su tre aspetti strettamente connessi. Il primo concerne la mancanza di un “modello” condiviso di *welfare* continentale: il tentativo che può leggersi in alcuni documenti comunitari di inizio anni Novanta, nello stesso Rapporto Delors e, persino, nella “metafisica influente” del Trattato di Amsterdam di generalizzare “il federalismo solidaristico” alla tedesca incentrato sulla garanzia di trattamenti omogenei su tutto il territorio dello “Stato” e su prassi codeterminative non gode di alcuna egemonia sul piano culturale né può ragionevolmente funzionare come fattore di unificazione delle varie strade nazionali<sup>8</sup> che gli stessi documenti comunitari ormai suddividono in quattro grandi famiglie: *welfare* continentale, nordico, anglo-sassone, mediterraneo cui andrebbe aggiunta una quinta famiglia post-comunista. Inoltre si sottolineano molto spesso le limitate competenze dell'Unione europea: come noto il Trattato di Lisbona non prevede significative novità lasciando nella sostanza immutato il vecchio articolo 137 TCE (con i suoi tabù su materie come il diritto di sciopero o le retribuzioni) e introducendo solo un modesto *maquillage* sul piano dei “valori e obiettivi” dell'Unione<sup>9</sup>. Si tratta di una limitazione che non sembra contingente e

6. É. Balibar, *Quale democrazia per l'Europa? Una risposta ad Habermas*, in G. Allegri, G. Bronzini (a cura di), *Il tempo delle Costituzioni. Dall'Italia all'Europa*, manifestolibri, Roma, 2014, pp. 51-4.

7. Rinvio a G. Allegri, G. Bronzini, *Sogno europeo o incubo?*, Fazi, Roma 2014.

8. Sul tema si vedano S. Giubboni, *Diritti e politiche nella “crisi europea”*, in “WP int. Massimo D'Antona”, 30, 2004; T. Sakellariopoulos, *Social Federalism, Subsidiarity and Open Method of Coordination*, in “WP int. Massimo D'Antona”, 56, 2005.

9. G. Bronzini, *Il modello sociale europeo*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 89 ss.

provvisoria posto che la seconda Convenzione senza contrasti (neppure nelle audizioni di parte sindacale) ritenne che le competenze in materia degli organi di Bruxelles fossero sufficienti. Il terzo punto sul quale convergono orientamenti culturali molto diversi concerne il cosiddetto *deficit* democratico: se l'UE dovesse diventare più invasiva nel settore sociale, quali sarebbero gli strumenti di effettiva partecipazione democratica ai processi regolativi in corso? La scuola del *Regulating Europe*<sup>10</sup> ne ha fatto una ragione per sconsigliare ogni progresso nel settore e per “sdrammatizzare la questione democratica” nell'Unione, mentre correnti più radicali e più attente ai problemi di legittimazione dell'azione dell'UE si sono interrogate su come assicurare i criteri della *rule of the law* e della *accountability* nei confronti di soggetti istituzionali che comunque finiscono con il condizionare fortemente le scelte europee e gli orientamenti degli stessi paesi membri in zone così lontane dai orizzonti così lontani dai confini fissati nel 1957 per il processo di integrazione<sup>11</sup>. L'insieme di questi rilievi hanno portato l'Unione a scegliere una strada diversa, decisamente innovativa, per espandere il suo capitolo sociale, se non altro favorendo una certa convergenza tra gli Stati, senza la quale il rischio di *social dumping* tra Stati membri può diventare distruttivo per lo stesso mercato interno. Per le politiche occupazionali, la previdenza, l'assistenza e la lotta all'esclusione sociale (nelle quali le attribuzioni concretamente attivate sono poche, nonostante il Trattato di Lisbona qualifichi la *social policy* come a “competenza condivisa”) si è istituzionalizzata una specifica procedura, il MAC incentrato sugli strumenti della cosiddetta *soft law* (in tutti i campi che eccedono la normativa dell'Unione) attraverso la ricezione di nozioni nate dalle strategie aziendali ma riscritte in un contesto “quasi-politico” come quello sovranazionale quali il *benchmarking*, la *peer review*, le *best practises*, il *mutual learning*, che mirano a raggiungere gradualmente un consenso, un orientamento condiviso nell'ambito della sfera pubblica europea e, a catena, tra le classi dirigenti continentali e i decisori nazionali, sugli obiettivi sociali dell'Unione (rafforzati nel Trattato di Lisbona) e sulle strade più efficaci per perseguirli. Si vuole in sostanza: 1. costruire una mappa delle situazioni nazionali attorno a un tema in base a criteri quantitativi e qualitativi stipu-

10. G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London 1996.

11. Sul tema cfr. lo special issue dell'“European Law Journal”, 2, 2007 su *Accountability in EU Multilevel Governance* e 4, 2003 su *Law, Civil Society and Transitional Economic Governance*. Su questo dibattito cfr. M. Bletcher, G. Bronzini, R. Ciccarelli, J. Henry, C. Joerges (a cura di), *Governance, società civile e movimenti sociali. Rivendicare il comune*, Ediesse, Roma 2009 e, di recente, G. Allegri, *Quale democrazia europea? Alla ricerca di ipotesi, proposte e sperimentazioni*, in P. Marsocci (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo. Atti degli incontri del Progetto EUPOLIS*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 41 ss.

lati tuttavia a livello europeo; 2. individuare delle *guidelines* generali alla luce di alcune esperienze “esemplari” nel coniugare *competitività*, incremento dell’occupazione e coesione sociale; 3. indurre gli Stati a predisporre piani nazionali di avvicinamento agli obiettivi «europei»; 4. sottoporre questi piani a revisione e controllo comunitario<sup>12</sup>. Il MAC usa il confronto (*post-regulatory approach*) tra diversi sistemi sociali e di promozione di quelli più efficienti (anche sotto il profilo della tutela dei lavoratori), puntando così a sostituire il tradizionale metodo comunitario che, invece, privilegiava l’armonizzazione delle scelte nazionali attraverso direttive o regolamenti (o sentenze della Corte di Giustizia). Ebbene, tra il 2006 e il 2007 è sembrato che l’opera di scavo sulle realtà dei sistemi di protezione sociale, condotta attraverso lo scambio di esperienze e il dialogo inter-istituzionale, avesse avuto un autentico salto di qualità; dalle procedure del MAC sono emerse finalmente indicazioni più chiare, più univoche, spunti coraggiosi che si raccolgono attorno alla *catch-word* della *flexicurity*. Attorno a questa prospettiva si consolida così l’idea della contemporanea salvaguardia sia degli obiettivi di maggiore competitività economica delle produzioni europee sottoposte a una più agguerrita concorrenza internazionale, sia dei fini di garanzia della sicurezza esistenziale di coloro che prestano la loro attività sotto contratto di lavoro; sia ancora delle aspettative individuali e professionali di quest’ultimi. Si cumulano le indicazioni che vengono dalle procedure del MAC che selezionano sempre più nettamente le esperienze delle politiche attive del Nord Europa, con l’utilizzazione del *Bill of Rights* di Nizza nel suo contenuto culturale e politico riconoscendo questo Testo non solo tutti i tradizionali diritti del lavoro (sì da impedire una flessibilità selvaggia), ma al tempo stesso integrando questa protezione con i cosiddetti nuovi diritti, che consentono una strategia “olistica” e pluridimensionale di sostegno alla cittadinanza “laboriosa”, attraverso la formazione, l’assicurazione di un reddito nelle transizioni lavorative, la fornitura di servizi sociali che mirano a sviluppare anche la creatività individuale<sup>13</sup>. La Commissione vara, a fine 2006, il *Green Paper* sulla modernizzazione del diritto del lavoro, documento certamente ancora ambiguo e da molti ritenuto troppo squilibrato sul fronte della flessibilità in favore delle imprese, ma che già spendeva con forza l’immagine della *flexicurity* come orizzonte complessivo di azione per l’insieme degli attori istituzionali dell’Unione. Un dibattito senza precedenti segue però quel primo sasso

12. Cfr. M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione sociale: il metodo aperto di coordinamento*, Giuffrè, Milano 2006; E. Ales, M. Barbera, F. Guarriello (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, Milano 2010.

13. Cfr. G. Bronzini, *L’Europa ed il suo modello sociale: l’innovazione istituzionale alla prova*, in “Rivista della sicurezza sociale”, 1, 2008, pp. 97 ss.

nello stagno: centinaia di associazioni di ogni genere inviano loro osservazioni, molte delle quali critiche, ma in senso costruttivo e progettuale. La Commissione licenzia così nel giugno del 2007 una nuova comunicazione questa volta dal titolo più ambizioso *Verso principi comuni in materia di flexicurity*; anche in questo caso coinvolgendo le reti della società civile europea. A dicembre (Consiglio del 5-6) si raggiunge uno storico accordo su tali principi il cui contenuto verrà poi richiamato nelle conclusioni del Vertice europeo sul Trattato di Lisbona. Da quel momento gli Stati membri dovrebbero indicare quali sono i loro percorsi per dare effettività e contentezza ai principi (8) della *flexicurity*; la crisi del 2008 ha poi progressivamente messo tra parentesi questa tensione verso l'esplorazione di sentieri garantiti in campo sociale innovativi e non incentrati sulle tradizionali rigidità a difesa del solo lavoro dipendente tradizionale in coerenza con il Rapporto Supiot del 1998 e con le formule inclusive e universalistiche della Carta dei diritti dell'UE e i suoi "nuovi diritti" a tutela della dignità della persona come il reddito minimo garantito (art. 34 della Carta). Proprio il nesso tra il MAC e la Carta di Nizza (che invece risulta ratificata da tutti i paesi membri e approvata all'unanimità dalla seconda Convenzione, oltre a essere stata resa vincolante dal Trattato di Lisbona) sminuisce di forza le obiezioni a suo tempo mosse concernenti il problema di legittimazione democratica delle politiche di *flexicurity*, lanciate attraverso modalità non molto ortodosse che tendono a evadere dagli stessi schemi del processo legislativo comunitario, attraverso cui riemerge la mai sopita *querelle* sul costituzionalismo sovranazionale come "apolitico"<sup>14</sup>, tecnocratico, che alla fine assume come collante di ultima istanza non già la volontà politica democratica, ma le determinazioni della Corte di Giustizia<sup>15</sup>. Oggi queste obiezioni vanno prioritariamente rivolte altrove, al nucleo stesso del processo decisionale europeo che mostra ben altre forme di devianza dalla *rule of the law* e dal criterio generale della responsabilità democratica dei governanti. Al di là degli insuccessi del MAC si è trattato di un prezioso processo di autochiarimento collettivo sulle possibilità e sull'efficacia delle politiche sociali (ancora operativo, visto che comunque la procedura è sempre attiva come acquisizione di dati e di esperienze, mentre meno vivace è il confronto tra Stati e Unione); il complesso dibattito che si è svolto sulla *flexicurity* ha visto un'intensa partecipazione a ogni livello, senza precedenti, che ha coinvolto da vicino proprio il Parlamento di Strasburgo che con varie Risoluzioni

14. A. Somek, *Postconstitutional Treaty*, in "German Law Journal", 12, 2007; M. Avbely, *Questioning EU Constitutionalisms*, in "German Law Journal", 1, 2008.

15. Cfr. C. Joerges, *Democracy and European Integration. A Legacy of Tensions, a Reconceptualisation and Recent True Conflicts*, in "EUI", WP. n. 27, 2007.

ha potuto precisare la propria prospettiva e le proprie proposte e che non ha mai smesso di insistere su questa originale filosofia della protezione sociale europea. È forse eccessivo affermare che nei canali del MAC sia riuscito a esprimersi davvero un *democratic experimentalism*<sup>16</sup>, come avevano sperato alcuni autori, capace di allargare se non di sostituire gli ambiti di discussione legati alla più tradizionale rappresentanza parlamentare. Certo qualcosa di non banale e meritevole di approfondimento teorico è sembrato poter accadere nel sistema di “governo per reti” europeo che dovrebbe essere, proprio oggi in cui la regia dei destini europei è tornata in mano ai Governi, ricostruito e rimeditato senza indulgere a una troppo facile apologia del “post-parlamentarismo” deliberativo, ma al tempo stesso senza archiviazioni aprioristiche e frettolose. Non possono essere neppure negati gli effetti di generalizzazione di alcune tutele più originali e fuori dal novero degli strumenti tradizionali di intervento sociale a livello di UE, come il reddito minimo garantito introdotto in 27 paesi su 28 (manca solo l'Italia) e il salario minimo legale in 23 su 28 (sempre assente l'Italia). In ogni caso procedure simili e prive di un ancoraggio forte in decisioni sovranazionali di *hard law* attivate per i settori della scuola, delle Università e per la formazione professionale (permanente e continua) hanno realizzato una “europeizzazione” dei metodi e degli standard valutativi incontestabile, il che potrebbe avvalorare la tesi per cui la messa tra parentesi del MAC in campo sociale va ascritta più alla rottura della solidarietà e alla coesione paneuropea che si è avuta con la crisi del debito sovrano che alla “debolezza” giuridica dei suoi risultati<sup>17</sup>.

### 3. Le due Europe tra poteri di fatto e poteri di diritto

“Rivoluzione dall'alto”. Con questa espressione Étienne Balibar ha sintetizzato le complesse revisioni che hanno coinvolto l'ordinamento istituzionale dell'UE. Dall'esplosione del “caso greco” (con l'ammissione del premier Papandreu che i conti del paese erano stati truccati per entrare nell'euro) sino al precipitare delle tante crisi concomitanti di cui quella dell'esodo siriano è certamente la più devastante. Alla fine di otto anni di convulse trasformazioni l'Europa si ritrova norme e istituzioni cui nemmeno lontanamente si pensava quando, dopo anni di stasi dopo la bocciatura

16. M. Wilkinson, *Between Constitutionalism and Democratic Experimentalism*. *New Governance in the EU and the US*, in “Modern Law Review”, 4, 2007.

17. Per una recente riflessione riguardo le possibilità dell'Europa sociale, si vedano molti dei saggi raccolti in A. Guerra, A. Marchili (a cura di), *Europa concentrica. Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Sapienza Università editrice, Roma 2016.



referendaria del Progetto di Costituzione europea, poté entrare in vigore il Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), che di quel Progetto recepiva comunque le principali innovazioni. Si ostentava allora la convinzione che il quadro istituzionale fosse idoneo per assicurare politiche pubbliche sovranazionali ordinate e razionali, incentrate su un più stretto coinvolgimento del Parlamento europeo (e di quelli nazionali), sul varo di importanti politiche sui diritti connesse alla conferita obbligatorietà della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (più nota come Carta di Nizza) e del cosiddetto programma di Stoccolma (di costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; dalla cooperazione giudiziaria a tutto campo, sino alla comunitarizzazione integrale dei temi dell'immigrazione e della protezione dei rifugiati). Il rilancio del mercato interno delineato nel cosiddetto "Progetto Monti" e la valorizzazione della moneta unica come strumento di crescita per l'intera area e di incremento del "prestigio europeo" erano ancora accettati come mete alla portata dell'azione immediata dell'Unione. Ancora nel 2010 veniva varata l'ambiziosa *Strategia 20-20* – sostitutiva di quella di Lisbona – che ribadiva gli obiettivi di quest'ultima, introducendo però un nuovo *target* davvero non banale e cioè la riduzione di almeno del 20% del numero dei poveri in Europa. Ma l'emergere della crisi del debito sovrano in Europa ha sconvolto l'agenda europea spingendo le *élites* al potere, sotto l'incalzare dei mercati, ad adottare scelte piuttosto ruvide per predisporre strumenti efficaci di sostegno ai paesi in difficoltà e d'integrazione del sistema di governo della "moneta senza Stato". È superfluo in questa sede richiamare la letteratura che ha ampiamente ricostruito le tappe di questa "legislazione dell'emergenza" (o secondo la definizione habermasiana "federalismo degli esecutivi") e il suo progressivo espandersi sino ad alterare equilibri e ripartizioni di competenze sino a oggi ritenuti insuperabili. L'Europa ha drammaticamente scoperto di aver generato con l'euro una comunità non di soli "benefici", ma anche di "rischi", vista l'assenza di norme nei Trattati che potessero giustificare aiuti a carattere autenticamente solidaristico (o addirittura forme di socializzazione delle difficoltà economiche interne, segnatamente quelle legate al debito pubblico), pur in presenza di una istituzione come l'euro definita irreversibile. Il problema è stato, come noto, aggirato inizialmente con la creazione *ex art. 122* del TFUE come base giuridica dei primi Fondi di aiuti finanziari a Stati in difficoltà, l'*European Financial Stability Facility* (EFSF) e poi l'*European Financial Stability Mechanism* (EFSM). La base prescelta, però, si è ben presto rivelata *contra legem* e puramente retorica in quanto l'art. 122 prevede misure di assistenza per «calamità naturali e circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato interessato», quindi per situazioni non assimilabili a quelle di paesi che si trovano attaccati dalla speculazione. Questo percorso accidentato per trovare strumenti efficienti di gestione

della crisi e di salvaguardia dell'euro è apparso sempre più complicato per il *diktat* della Germania e dei suoi alleati di far procedere la creazione dei nuovi organi dell'emergenza economica unitamente all'approvazione di regole sempre più stringenti di controllo dei bilanci nazionali e di risanamento di quelli più esposti. Sino alla "punizione" dei paesi soccorsi con drastiche *recovery measures*, incompatibili con i principi di coesione e di solidarietà paneuropea, pur sanciti in numerosi articoli dei Trattati. Dopo la creazione dei primi Fondi di intervento è stato imposto il cosiddetto *Six Pack*: un pacchetto organico di cinque regolamenti e una direttiva, mirato al rafforzamento preventivo sulle politiche economiche nazionali e al sanzionamento di eventuali squilibri eccessivi di carattere macro-economico. A questi si sono poi aggiunti due ulteriori regolamenti *Two Pack* che rendono ancor più pressante la disciplina di bilancio e più invasiva la procedura del cosiddetto semestre europeo (analisi multilaterale delle varie leggi finanziarie prima ancora della loro approvazione divenuta operativa alla metà del 2013). Accanto all'istituzione nel 2012 di un Fondo permanente (di entità economica molto rafforzata), l'*European Stability Mechanism* (ESM) con il quale si vorrebbero scoraggiare nuovi episodi di "fuoco incrociato sull'euro", si è così pretesa l'approvazione del cosiddetto *Fiscal Compact*. Un nuovo Trattato internazionale che rafforza ulteriormente il controllo, soprattutto preventivo, sui bilanci nazionali e impone l'adozione di ulteriori norme interne, preferibilmente di ordine costituzionale, per evitare deviazioni dagli obblighi del Patto di stabilità. La complessa manovra anti-crisi così come voluta soprattutto dalla Germania ha pertanto combinato strettamente l'azione economica e finanziaria con quella istituzionale cercando di avvolgere in una camicia di forza i paesi in difficoltà, con interventi preventivi e comunque punitivi molto severi, sulla base di una interpretazione rigorosa e strettamente letterale della clausola del *no bail out* (art. 125 TFUE), sia dello stesso Statuto giuridico della BCE. Fermamente ci si è opposti a qualsiasi idea di *eurobond* o *unionbond*, e solo la scesa in campo *extra ordinem* della BCE (definita come un "colpo di Stato pro-europeo") è riuscita ad evitare la catastrofe. Di fatto il programma di acquisto di titoli pubblici di Italia e Spagna dell'estate del 2011 è stato archiviato e le nuove *outright monetary transactions* (operazioni definitive monetarie, che contemplano la possibilità di acquisto illimitato di titoli pubblici) sono state ricondotte ai meccanismi più generali di "assistenza" ai paesi in difficoltà, in quanto deve esserci a monte una richiesta di aiuto di uno Stato che si sottopone, in cambio del sostegno, a forme stringenti di condizionalità. Insomma, sia l'azione della BCE sia quella dell'ESM possono avvenire solo nella cornice costrittiva e punitiva ormai istituzionalizzata per uscire dalla crisi. Questa è stata in buona sostanza la "rivoluzione dall'alto". Ha sì condotto al salvataggio dell'euro, ma non ha seguito il diritto comunita-

rio e le regole dei Trattati europei che sono state in buona sostanza aggirate con l'approvazione di Trattati internazionali oppure sterilizzate di fatto, ad esempio con il nuovo ruolo decisionale attribuito al Consiglio di capi di Stato e di governo che doveva essere solo un organo nel quale individuare delle linee strategiche dell'Unione e che invece è diventato organo decisionale, spesso anticipato da deliberati dell'asse franco-germanico. Il PE e la Commissione non hanno avuto alcun ruolo nei drammatici momenti di decisione pur nelle accese proteste del primo; piuttosto si è imposto un "diritto europeo dell'emergenza" fondato più sull'effettività che sulla legittimità. Il punto da cui inevitabilmente occorre partire per ricostruire lo stato dell'arte è che ormai ci sono "due Europe", forse in qualche modo riconciliabili o armonizzabili, ma dai tratti sempre più diversi. Da un lato c'è l'Europa dell'Unione europea, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia, del Comitato delle regioni, della stessa Commissione, della Carta di Nizza, coerenti con la costruzione avviata con il Trattato di Roma che sin qui abbiamo chiamato "integrazione europea", architettura addirittura, in teoria, rafforzata con il Trattato di Lisbona che ha soppresso la precedente struttura "a pilastri" e affermato il principio della codeterminazione del PE nei processi decisionali. Però accanto a questa lunga catena narrativa mai interrotta (semmai messa solo "tra parentesi" nella decisioni prese in gravi momenti) si è prepotentemente sviluppato, come ricordato, il cosiddetto "diritto europeo dell'emergenza", un diritto che formalmente e costituzionalmente tende a recidere i legami con il cosiddetto "metodo comunitario" e con l'architettura di equilibri, contrappesi e garanzie elaborata negli anni nei Trattati. Questo non è un punto solo simbolico, legato alle prassi, è un punto squisitamente costituzionale perché il "diritto europeo dell'emergenza" ha avuto la sua consacrazione in due Trattati: il *Fiscal Compact* e quello collegato, istitutivo dell'ESM. Sono Trattati sottoscritti dalla quasi totalità dei membri dell'UE (per un totale di venticinque il primo e di ventisei il secondo) per salvaguardare una istituzione "cardine" come l'Euro, ma secondo le regole del diritto internazionale e quindi non più rapportabili all'intelaiatura costituzionale dell'Unione europea. Tali Trattati utilizzano organi dell'Unione, la Commissione e la Corte di Giustizia, solo strumentalmente e funzionalmente per raggiungere sul piano tecnico gli obiettivi specifici ivi definiti; il PE è invece scomparso dalla scena. Ancor prima, nel 2011, il rafforzamento del controllo sui bilanci nazionali, e altre misure addirittura di verifica delle dinamiche salariali interne, erano stati adottati con un altro Trattato internazionale, l'*Euro Plus Act*, accettato dall'intera area euro e da altri sei paesi. La Corte di Giustizia con una sentenza del novembre del 2012, la *Pringle*, con una motivazione sostanzialmente illeggibile (circa 200 pagine) e piuttosto divagante, ha salvato i due Trattati del 2012 dalla censura di essere contrari al diritto euro-

peo. Ma la Corte di Giustizia ha anche detto a chiare lettere che le misure adottate nel quadro del *Fiscal Compact* o del MES non sono censurabili per violazione della Carta di Nizza e che la Commissione, quando agisce come organo di implementazione delle norme ivi previste, non entra in gioco come organo dell'Unione europea, ma come organo "tecnico" di questa aggregazione giuridica internazionale. Appare evidente che questo quadro così confuso e instabile mostri, soprattutto, una vistosa distanza da principi cardine del costituzionalismo contemporaneo; l'attuale processo di *governance* europea non sembra esprimere tanto una sua "strada particolare" (*Sonderweg*, per dirla con Joseph Weiler) all'interno di esso ma invece una grave deviazione che va urgentemente rimossa con l'introduzione di una qualche variante credibile del federalismo costituzionale. Attualmente per le decisioni che più contano nel vecchio continente sono sostanzialmente inattivi i controlli parlamentari e giudiziari *ex post* e quelli *ex ante* dello stesso Parlamento e anche della Commissione. L'urgenza di un "salto" è evidente così come sembra logico e necessario che si parta dal "cuore" effettivo dell'attuale Europa (nel bene e nel male) e cioè l'Eurogruppo i cui paesi già hanno profondamente intrecciato i loro destini. Che tutti questi paesi siano disposti a riprendere il "folle volo" verso un'Unione politica (con la necessaria rinuncia da parte della Germania alle pretese egemoniche come quelle degli ultimi anni) è, allo stato, solo una plausibile illazione, così come non sembra neppure ineluttabile che il salto di qualità consista in una revisione dei Trattati e non in un nuovo Accordo tra gli Stati pionieri (come cooperazione rafforzata che in qualche modo conferisca autonomia istituzionale all'Eurozona o anche con un Trattato internazionale come il *Fiscal Compact*)<sup>18</sup>. Tutti sanno che si proverà a dare una qualche soluzione alle turbolenze istituzionali dopo le elezioni in Francia e Germania, nel 2017, ma questo appuntamento con la "storia" andrebbe per tempo costruito e prima ancora dibattuto. Osiamo, comunque, sperare che, nel quadro di una necessaria riforma del sistema di governo dell'Unione che "rimetta in forma" le sue istituzioni e le riconcili con meccanismi efficaci di controllo parlamentari e di responsabilità politica degli organi decisionali, si voglia ricordare che un tempo la *governance* dell'Unione mirava a qualcosa di più, a integrare i suoi cittadini nel processo deliberativo e ancor prima nell'individuazione dell'agenda pubblica con meccanismi e procedure discorsive, comunicative, reticolari, aperte e più avanzate rispetto a quelle che conosciamo nei paesi membri. Si tratta di un'idea regolativa che in qualche modo ci sembra ripresentarsi, nonostan-

18. Per una simile prospettiva cfr. Allegri, Bronzini, *Sogno europeo o incubo?*, cit.; per un'attualizzazione del messaggio di Ventotene cfr. G. Allegri, G. Bronzini (a cura di), *Ventotene. Un manifesto per il futuro*, manifestolibri, Roma 2014.

te la crisi europea, nei processi aggregativi tra città, nella loro ribellione alle politiche di *austerity* centralistiche e nel tentativo di elaborare genuini momenti di aggregazione (ad esempio con sistemi di reddito minimo municipale per fronteggiare l'attacco ai *welfare* nazionali), nel ribadire quell'Europa orizzontale – che forse si ispira ai modelli di federalismo ottocentesco delle associazioni e delle gilde (su cui la riflessione di Pino Ferraris è ancora così viva) – che non si rassegna al mero controllo parlamentare e/o giudiziario della gestione della cosa pubblica. Quella prospettiva che, all'inizio del nuovo millennio, si pensava la *governance* sovranazionale sapesse integrare nel progetto europeo.

