

Unione europea e crisi delle politiche di welfare. Rilievi critici sui sistemi di governance

Claudio De Fiore

L'Unione si trova oggi in una condizione di paralisi dalla quale stenta a uscire. E ciò in controtendenza con quanto sta accadendo in altre parti del mondo, a partire dagli Stati Uniti. Né avrebbe potuto essere diversamente. A differenza degli USA che sono uno Stato, con un proprio governo federale, un proprio bilancio e una vera Banca centrale, l'Unione

europea si presenta ancora oggi ai nostri occhi come un mero spazio mercantile con una sua moneta e i suoi Trattati, ma pur sempre sprovvisto di uno Stato, di un governo, di una Banca vera e propria, legittimata a battere moneta. Un vero e proprio vulnus del sistema al quale si è tentato in questi anni di sopperire ricorrendo, senza successo, ai sistemi di governance.

RPS

1. L'Europa di fronte alla crisi globale

L'Unione europea è oggi investita da una profonda crisi. Con l'imporsi della crisi economico-finanziaria del 2008 tutte le più sofisticate ricostruzioni sulle «magnifiche sorti» delle governance europea e sulle virtù del «soft law» (che avevano in passato pervaso finanche la migliore cultura riformista) si sono improvvisamente dissolte. L'Unione si trova oggi in una condizione di paralisi dalla quale stenta a uscire. E ciò in controtendenza con quanto sta accadendo in altre parti del mondo, a partire dagli Usa. Né avrebbe potuto essere diversamente. A differenza degli Usa che sono uno Stato, con un proprio governo federale, un proprio bilancio e una vera Banca centrale, l'Unione europea si presenta ancora oggi ai nostri occhi come un mero spazio mercantile con una sua moneta e i suoi Trattati, ma pur sempre sprovvisto di uno Stato, di un governo, di una banca vera e propria, legittimata a battere (quantità non limitate di) moneta.

A ciò si aggiunga che l'Unione ha, nel corso dell'ultimo ventennio, imposto ai suoi Stati che le politiche di spesa venissero (etero)determinate sulla base di un mero fattore quantitativo (il prodotto interno lordo). E finanche la possibilità di avviare, a livello europeo, un'altra politica monetaria è stata in questi anni rigidamente esclusa dalla Banca centrale la cui funzione sistemica è sempre stata solo quella di im-

pedire l'inflazione. Ad averlo imprudentemente stabilito nel 1992 sono stati gli esecutivi europei riunitisi a Maastricht. Fu, infatti, proprio in quell'occasione che le istituzioni europee decisero di svincolare il governo della moneta dalle politiche nazionali sul debito. Di qui il divieto (normativamente sanzionato) di influire sugli assetti finanziari interni, intervenendo a sostegno di quegli Stati che si fossero trovati in evidenti condizioni di difficoltà (*no bail out*).

Non è un caso che quando la crisi arriverà ad aggredire uno dei suoi membri (la Grecia), l'Unione europea, pur di non contravvenire al dogma liberista, arriverà a prendere in considerazione perfino la possibilità di espellere lo Stato ellenico dalla sua compagine. L'assenza di vocazione politica da parte dell'Unione non avrebbe potuto essere espressa in modo più convincente. Ben altri sono, infatti, gli strumenti di intervento e le procedure di coesione tipicamente impiegate dalle organizzazioni statuali in queste circostanze¹.

Ha scritto, a tale riguardo, Jean-Paul Fitoussi: «Sul territorio di una nazione non manca mai un anello debole, ma grazie alla presenza di un minimo di solidarietà, la nazione se ne fa carico e di conseguenza ne esce rafforzata. Non si contempla neppure la possibilità di espellerlo, poiché in tal caso la nazione stessa uscirebbe ridotta come una pelle di zigrino. Eppure è proprio questa l'ipotesi ventilata da qualcuno (nei riguardi della Grecia) per salvare la zona euro: strano salvataggio dato che precluderebbe alla sua scomparsa» (Fitoussi, 2010).

L'esplosione della crisi ellenica (ottobre 2009) ha repentinamente evidenziato quelli che sono tutti i gangli scoperti del processo di integrazione: un'unione politica senza politica, una moneta senza Stato, una forma di governo senza governo, un patto di stabilità che non produce stabilità.

Di qui la grave «paralisi decisionale» (Fitoussi, 2010) dell'Ue di fronte alla crisi e la sua congenita inettitudine a fronteggiare le emergenze. In ambito europeo non solo non vi è mai stato un organo dotato di po-

¹ Basti solo pensare all'esorbitante incidenza del bilancio della California sugli Usa e ai connessi rischi di *default* derivanti da questa condizione. Eppure nessun Presidente ha, in questi anni, mai minacciato di espellere la California dagli Usa. Sul punto, da ultimo, l'interessante saggio di Rutten (2011, p. 14); e soprattutto Krugman (2011, p. 35) che a tale riguardo espressamente evidenzia come «l'unione monetaria statunitense funziona perché coincide con una nazione che ha un governo centrale, una lingua comune e una cultura condivisa. L'Europa non ha nulla di simile».

teri di *crisis management* (non lo è la Bce, non lo è la Commissione e neppure il Consiglio), ma nemmeno avrebbe potuto esserci. La sola eventuale previsione di una crisi economica e finanziaria di tipo strutturale avrebbe voluto dire, da parte dell'Unione, smentire risolutamente se stessa, la sua incrollabile fiducia nella stabilità del sistema, il suo funzionalismo, le sue certezze «finanziarie»: la centralità della moneta, l'equilibrio finanziario, il patto di stabilità.

Assumersi *a priori* il rischio di una crisi finanziaria avrebbe voluto dire, da parte delle istituzioni dell'Unione, misurarsi con le politiche di intervento economico e ammetterne la pregnanza e la legittimità. Un'eventualità che l'Unione europea non ha mai voluto prendere seriamente in considerazione, almeno fino all'esplosione della crisi ellenica quando i governi europei decisero, per la prima volta, di intervenire a favore della Grecia, pur di salvaguardarne la solvibilità e l'euro.

I contenuti e gli obiettivi sottesi alle strategie di «salvataggio» deliberati, in ambito Ue, sono noti: l'Unione si impegna a intervenire a sostegno della Grecia e di tutti gli Stati in difficoltà, ma solo a condizione che essi adottino draconiane misure di risanamento, incisive politiche di smantellamento dello Stato sociale e di compressione dei diritti. Di qui il delinarsi, in tutta Europa, di una sorta di «logica conflittuale di tipo schmittiano tra paesi creditori e paesi debitori. I paesi creditori sono costretti ad attuare al proprio interno programmi di risparmio e per questo impongono ai paesi debitori dolorosi giri di vite politici. Invece, i paesi debitori si vedono sottoposti a un diktat dell'Ue che lede la loro indipendenza e dignità nazionale. Entrambe le cose fomentano l'odio per l'Europa in Europa» (Beck, 2011b).

2. Il carattere «eccezionale» del *Fiscal compact*

Il *phainómenon* schmittiano che attraversa oggi l'Europa non riguarda però soltanto i presunti rischi di instaurazione del conflitto «amico-nemico» tra Stati europei, tra paesi Pigs e Germania, tra Europa ed Europa (Beck, 2011b). Esso investe, piuttosto, la forma immanente oggi assunta dalla crisi, la stabilizzazione dello stato di eccezione da essa prodotto, la sospensione dell'ordine normativo «in virtù, come si dice, di un diritto di autoconservazione» (Schmitt [1934], 1972, p. 39).

Siamo oggi, in altre parole, ben oltre l'annosa (ma pur sempre dirimente) questione della «sospensione» della forza normativa delle Costituzioni nazionali. Ciò che viene oggi richiesto dall'Unione europea ai

singoli Stati è il loro operoso impegno a modificare i propri assetti interni, alterandone la forma e lo stesso impianto costituzionale. Le tradizionali e sperimentate modalità di adeguamento del diritto interno al diritto Ue oggi non bastano più. Vi è bisogno di più e di altro. Quanto è avvenuto con l'accordo del 9 dicembre 2011 appare, a tale riguardo, esemplare².

In quell'occasione i capi dell'Unione europea (con la sola eccezione del primo ministro inglese) hanno convenuto di dare vita a un «nuovo patto di bilancio», da realizzarsi attraverso un *nuovo* «coordinamento notevolmente rafforzato delle politiche economiche nei vari settori di interesse comune» (§ 2) e tale, quindi, da configurare un «nuovo quadro giuridico» (§ 3).

Una svolta di assoluto rilievo politico e costituzionale. Sia per i suoi contenuti, sia per le sue inedite finalità: la costruzione di un nuovo patto di bilancio, l'introduzione di nuove procedure di controllo sulla «sostenibilità» finanziaria, l'introduzione della c.d. «regola aurea» in tutti gli ordinamenti statuali dell'Ue.

Contenuti e finalità talmente penetranti da richiedere un nuovo Trattato o quanto meno una coerente, ma pur sempre incisiva, modifica dei Trattati vigenti. Così, invece, non è stato: preso atto dell'impossibilità di raggiungere un accordo fra tutti gli Stati membri dell'Ue e nel pervicace tentativo di evitare la pleora dei procedimenti di ratifica dell'intesa (Stato per Stato, Parlamento per Parlamento) il Consiglio ha, allora, deciso di attribuire all'accordo del 9 dicembre la qualifica di *Dichiarazione*.

A fronte di tale epilogo ci si è però immediatamente chiesti: può mai una «dichiarazione» modificare una normativa, seppur di diritto derivato, qual è quella ancora oggi vigente in materia di disavanzi eccessivi (Regolamento Ue n. 1177/2011)? Può una «dichiarazione» integrare le competenze della Commissione delineate nei Trattati? E può, infine, una «dichiarazione» elevare *motu proprio* la Corte di giustizia al rango di «custode» del pareggio di bilancio attribuendo a essa il potere di «verificare il recepimento di questa regola» nei singoli ordinamenti nazionali (§ 4)?

Tutte domande che potrebbero apparire retoriche, ma che in uno *stato d'eccezione* non lo sono più. D'altronde procedere, nelle suddette condizioni, alla redazione di un nuovo Trattato o arrecare delle modifiche a quelli già vigenti avrebbe voluto dire esporre queste scelte alla vo-

² Il testo della «Dichiarazione» è stato pubblicato su www.consilium.europa.eu.

lontà dei parlamenti ed eventualmente anche dei popoli europei. E questo l'Unione, dopo il fallimento del Trattato costituzionale, non poteva più permetterselo.

A esprimere, in modo alquanto efficace, questo stato d'animo (significativamente diffuso in tutto l'*establishment* dell'Ue) è stato il Presidente della Repubblica Napolitano che in una sua precedente esternazione a Bruges (26 ottobre 2011) aveva detto: «l'esperienza che ho personalmente vissuto dell'affossamento per via referendaria del Trattato costituzionale, già modificato in qualche sua innovazione nel corso della Conferenza intergovernativa, e poi della lunga estenuante stagione della ratifiche al Trattato di Lisbona, mi spinge a suggerire la massima ponderazione»³.

Per rifondare la *governance* economica dell'Ue bisognava allora, a tutti i costi, trovare, una via d'uscita, un escamotage. E così è stato.

Nel corso del vertice informale di Bruxelles del 30 gennaio 2012 è stato varato un nuovo *Patto per la stabilità*, avente quale preminente obiettivo quello di realizzare «robuste e sostenibili finanze pubbliche come strumento per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una forte crescita sostenibile supportata da stabilità finanziaria» (*Preambolo*). Le soluzioni a tal fine adottate (con la sola e significativa eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca) riguarderanno in particolare: a) l'introduzione del «golden rule» all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati (art. 3.2)⁴; b) l'avvio di drastiche misure di abbattimento del debito pubblico (art. 4)⁵; c) il ricorso a «riforme strutturali» sul piano sociale (art. 5)⁶; d) l'adozione di sanzioni (semi)automa-

³ Il testo dell'esternazione presidenziale è integralmente reperibile sul sito www.quirinale.it.

⁴ L'art. 3.2 del testo prevede, in particolare, che le nuove disposizioni sul pareggio di bilancio debbano essere introdotte «in disposizioni nazionali vincolanti, di natura costituzionale o equivalente».

⁵ L'art. 4 prevede l'abbattimento del debito pubblico, disponendo che qualora «il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi il valore di riferimento del 60%, [...] le Parti contraenti si impegnano a ridurlo ad un tasso medio di un ventesimo l'anno come punto di riferimento». E per l'Italia ciò vorrebbe dire impegnare ogni anno circa 50 miliardi (quasi il 3% del Pil). Un obiettivo, questo, per far fronte al quale i governi nazionali saranno indotti a svendere tutto il vendibile, privatizzando tutto il privatizzabile.

⁶ L'art. 5 enuncia l'attuazione (da realizzarsi in partnership con l'Ue) di un articolato programma economico e sociale di «riforme strutturali necessarie per garantire una correzione efficace e durevole dei disavanzi eccessivi». Intendendo

tiche da parte della Corte di Giustizia in caso di infrazione dei suddetti vincoli (art. 8)⁷.

Dall'ampio spettro di interventi appena enunciato appare del tutto evidente che siamo ben oltre il Trattato di Maastricht e ben oltre le stesse enunciazioni del Trattato di Lisbona⁸. Di qui l'esigenza, non più procrastinabile, da parte dell'Ue, di esperire una *diversa* soluzione in grado di dare copertura giuridica alle suddette opzioni senza tuttavia «scomodare» – come si è appena detto – i parlamenti e (laddove previsto e richiesto) anche i popoli europei.

Ecco allora la via d'uscita (invero assai poco originale) escogitata in ambito UE: *normare* l'eccezione. Di qui la conseguente decisione di contravvenire all'assetto istituzionale dell'Unione europea e ai suoi istituti basilari, procedendo, sulla base di un mero accordo intergovernativo, alla stesura di un trattato internazionale *doc.* Anche se, in questo caso, per consentire l'entrata in vigore dell'accordo non sarebbe stata necessaria l'unanimità secondo quanto previsto dal *Principle Agreement (all or none)*. E neppure la maggioranza delle adesioni. Per consentire l'entrata in vigore di questo «trattato» sarebbe bastata la volontà della minoranza: dodici Stati sui venticinque che hanno sottoscritto il *Fiscal compact*.

con la dizione «riforme strutturali» quelle del mercato del lavoro, dei servizi pubblici, della previdenza.

⁷ In base agli artt. 7 e 8 le sanzioni dovranno essere adottate su iniziativa della Commissione e dovranno successivamente essere comminate da parte della Corte di giustizia la cui decisione è «vincolante per le parti, che adotteranno le misure necessarie per conformarsi alla sentenza entro un termine che sarà deciso dal detto Tribunale» (art. 8). La medesima disposizione, a tale riguardo, precisa però che, oltre alla Commissione, qualsiasi altro Stato appartenente all'Eurozona che «ritenga che un'altra Parte contraente non abbia rispettato l'Articolo 3.2 può portare la questione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea». E ciò vorrebbe dire che se, in futuro, il governo tedesco intendesse adire la Corte di Giustizia chiedendo ad essa di sanzionare la politica finanziaria del governo greco, potrebbe ora farlo anche con l'opposizione di tutti gli altri Stati e della stessa Commissione.

⁸ Il Trattato di Maastricht si «limitava», infatti, a prevedere il limite del 3% del deficit annuale e il 60% del Pil come limite massimo del debito, ma non si spingeva fino al punto di accentrare nelle mani dell'Ue la determinazione delle politiche fiscali. Con l'approvazione del *Fiscal compact*, il futuro assetto finanziario degli Stati verrà, invece, sottoposto al «controllo» del Consiglio europeo, della Commissione e del Vertice euro, e tutto ciò con la supervisione della Bce.

3. L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione

Ma da dove nasce questa frenesia delle istituzioni europee per il pareggio di bilancio?

Le sue origini sono alquanto controverse, anche perché – a ben vedere – l'ideologia del pareggio di bilancio è sempre stata parte integrante della cultura giuridica liberista, negli Usa come anche in Europa.

Ciò che è certo, dal punto di vista normativo, è che tale vincolo è divenuto parte integrante dei Trattati e che l'art. 310 del Tfu, con riferimento all'assetto interno dell'Ue, oggi prevede espressamente che: a) «nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio»; b) le spese devono essere «finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale»; c) il bilancio deve essere «eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria».

Di qui il progressivo delinarsi di un'offensiva politica e ideologica particolarmente pressante e articolata che, ostentando le virtù della regola aurea, ha in questi anni sistematicamente operato per sottrarre agli Stati ogni significativo spazio di determinazione delle politiche di bilancio.

Quattro sono stati i passaggi fondamentali attraverso i quali, tra il 2010 e il 2013, si è venuta sviluppando tale strategia: a) il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010, chiamato a varare il nuovo *Codice di condotta per l'attuazione del Patto di stabilità*; b) il *Patto euro plus* adottato nel marzo 2011 dai capi di Stato e di governo dell'Eurozona e avente quale preminente finalità quella di stimolare la competitività, favorire l'occupazione, supportare la sostenibilità delle finanze pubbliche, rafforzare la stabilità finanziaria; c) il *Six pack* del 4 ottobre 2011 che ha in parte, ridefinito i connotati della governance economica europea; d) il *Fiscal compact* deliberato a Bruxelles il 30 gennaio 2012.

Ma l'obiettivo precipuo che, in questi anni, l'Unione europea ha ininterrottamente inteso perseguire è stato, innanzitutto, uno: l'introduzione della «regola aurea» del pareggio di bilancio nell'ordinamento di ogni singolo Stato membro: «Gli Stati membri partecipanti – si legge nel testo approvato con il *Patto euro plus* – si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Ue fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio Costituzione o normativa quadro)»⁹.

⁹ Il testo è stato integralmente pubblicato sul sito www.consilium.europa.eu.

Un vincolo di natura prescrittiva, immediatamente fatto proprio da Spagna (2011) e Italia (2012), entrambe desiderose di dimostrare ai mercati internazionali e all'Unione europea la propria assoluta affidabilità sul terreno politico ed economico.

Tale epilogo non era però ineluttabile (si sarebbe quanto meno potuto evitare di costituzionalizzare questo vincolo, dato che lo stesso *Fiscal compact* consentiva di procedere alla riforma «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente [solo] *preferibilmente* costituzionale»). Né tanto meno tale esito può essere ritenuto, sul piano politico-costituzionale, condivisibile. Quella del pareggio di bilancio è una cura avventata che anziché debellare la malattia (la crisi) rischia oggi di aggravarla irreparabilmente. Perché non è costringendo gli Stati europei a indossare la «camicia di forza economica»¹⁰ del *golden rule* che sarà, in futuro, possibile rilanciare l'economia, favorire la crescita, sostenere gli investimenti, assicurare condizioni di vita più dignitose ai cittadini. Anzi – a ben vedere – il drastico irrigidimento dei bilanci (fino al punto di imporre il pareggio) avrà, negli anni a venire, il solo e recessivo effetto di comprimere ulteriormente le politiche di «stimolo» sul terreno economico (le manovre sui consumi, l'incremento della spesa sociale, l'intervento pubblico). Quelle politiche che hanno, in passato, consentito agli Stati di favorire la ripresa e di accrescere il benessere sociale di tutti i cittadini. D'altronde – ha evidenziato Paul Krugman – «se alimentare il disavanzo quando le cose vanno bene può essere pericoloso [...] cercare di eliminare il deficit quando il paese è già nei guai è una ricetta sicura per la recessione» (Krugman, 2012, p. 40).

¹⁰ L'espressione è stata utilizzata dal «Manifesto dei Nobel» dell'economia contro l'introduzione nella Costituzione degli Usa della clausola per il pareggio di bilancio. L'appello – rivolto dagli economisti americani al Presidente Obama – ribadisce con forza che «per pareggiare il bilancio non è necessario un emendamento costituzionale [...] Non c'è alcuna necessità di mettere al paese una camicia di forza economica. Lasciamo che Presidente e Congresso adottino le politiche monetarie, economiche e di bilancio idonee a far fronte ai bisogni e alle priorità, così come saggiamente previsto dai nostri padri costituenti». L'appello è stato sottoscritto da Kenneth Arrow (premio Nobel per l'economia 1972), Peter Diamond (premio Nobel per l'economia 2010), William Sharpe (premio Nobel per l'economia 1990), Charles Schultze (consigliere economico di J.F. Kennedy e Lyndon Johnson), Alan Blinder (direttore del Centro per le ricerche economiche della Princeton University), Eric Makin (premio Nobel per l'economia 2007), Robert Solow (premio Nobel per l'economia 1987), Laura Tyson (ex direttrice del National Economic Council).

Con la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, in altre parole, non solo non si è posto alcun argine alle manovre speculative e al declino economico del paese, ma si rischia oggi di suggellare – anche sul piano normativo – l’incapacità dello Stato a intervenire sulle distorsioni del mercato. Non è un caso che buona parte della dottrina e lo stesso giudice delle leggi abbiano, in passato, coerentemente precisato che la disciplina costituzionale in materia di bilancio «non esclude ovviamente l’ipotesi di un disavanzo» (sent. n. 1/1966). E questo perché uno Stato «rigorista», strangolato dai vincoli di bilancio e dalle ossessioni contabili, non sarà mai nelle condizioni di intervenire sulle dinamiche del mercato per «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» (art. 3.2 Cost.). Né tanto meno sarà mai nelle condizioni di regolare keynesianamente la «distribuzione arbitraria e iniqua delle ricchezze e dei redditi» (Keynes [1936], 2009, p. 510).

Ciò che oggi si profila all’orizzonte è pertanto un vero e proprio mutamento della forma di Stato (Ferrara, 2012) e degli equilibri complessivi espressi dalla nostra legge fondamentale in materia economica. E tutto ciò a esclusivo vantaggio di un’altra, diversa e specifica «visione dello sviluppo economico, quella neoliberalista, facendo così venir meno il carattere plurale del sistema costituzionale» (Azzariti, 2012).

L’Europa e i suoi Stati sono oggi di fronte a un vicolo cieco. Di qui il bisogno dell’Unione di tornare a pensare a se stessa, ridefinendo dal basso le condizioni del processo di integrazione che non possono più essere quelle dettate dall’ideologia liberista e dal potere tecnocratico. Per realizzare tale prospettiva è però necessario, sin da ora, disarticolare gli imperativi del monetarismo che hanno fatto, in questi anni, dell’euro il privilegiato terreno di conquista delle scorribande finanziarie e della speculazione capitalistica. Consacrando il primato della moneta e istituendo una Banca senza sovrano, gli Stati europei hanno, infatti, deliberatamente deciso di rinunciare alla politica e al governo dell’economia per consegnarsi – avrebbe detto Marx – alla «potenza sovvertitrice» del denaro (Marx [1844], 2006, p. 120).

D’altronde quelli che sono gli esiti prodotti in Europa dal sopravvento della *lex monetae* sono oggi davanti ai nostri occhi: una Banca centrale «fuori controllo», una moneta instabile che produce intollerabili costi sociali, l’euro sempre più annichilito dai rapaci impulsi della finanza. Una condizione, questa, che rischia oggi di trascinare l’Europa in una spirale senza uscita fatta di speculazione e di debiti.

Certo non possiamo dirci stupiti: che l’Unione pur disponendo di una moneta fosse del tutto sprovvista di una Banca (degnata di questo no-

RPS

Claudio De Fiore

me) era a tutti noi noto. La Bce nasce, infatti, sguarnita di quello che è sempre stato il tipico strumento di garanzia e di deterrenza delle banche nazionali: il *lender of last resort*. Una vera e propria valvola di riserva finalizzata a impedire – grazie al potere sovrano degli Stati di batter moneta – che i problemi di liquidità possano improvvisamente degenerare in uno stato di insolvibilità.

Di qui l'esigenza, divenuta oggi prioritaria, di sperimentare un altro modello economico e di convertire, sul terreno politico e sociale, il ruolo e le funzioni della Bce. Ruolo e funzioni che non dovranno essere più soltanto quelli di tenere sotto controllo l'inflazione, ma innanzitutto quelli di operare in stretta connessione con il potere democratico in Europa. Solo allora la moneta potrebbe finalmente ritrovare la sua dimensione congeniale all'interno del processo di integrazione europea: «per servire e non per asservire» (Latouche, 2011).

Ciò di cui, quindi, l'Europa ha oggi bisogno è un vero e proprio governo dell'economia, da realizzarsi attraverso una radicale riformulazione dei parametri di Maastricht. Altri dovranno, infatti, essere in futuro i cardini del processo di integrazione europeo. E altri i suoi obiettivi: la giustizia sociale, la realizzazione di un modello di sviluppo ecosostenibile, la costruzione di un *welfare* europeo inclusivo (e, quindi, non più disegnato così come lo è stato in passato – a livello nazionale – attorno alla figura del *cittadino, maschio, lavoratore*).

4. *Government vs. governance*

Allo stato attuale due paiono essere le strade che l'Unione europea ha davanti a sé: stabilizzare gli attuali assetti politici e istituzionali continuando ad affidare agli Stati e alle loro intese il futuro dell'Europa oppure impegnarsi attivamente nella costruzione di un nuovo «Stato sociale europeo [...] in grado di contrastare gli effetti disgregativi dell'economia monetaria» (Bourdieu, 1998, p. 21).

Fintanto che non si riuscirà a sbrogliare questo nodo, l'Unione europea è condannata a rimanere, anche nel prossimo futuro, uno *Staatenverbund*, così come ci è stata, in questi anni, ripetutamente descritta dai giudici di Karlsruhe e dalle stesse disposizioni contenute nei Trattati Ue, compreso il Trattato di Lisbona. Dalle sue disposizioni apprendiamo, infatti, che sono gli Stati che «istituiscono tra loro un'Unione europea» (art. 1.1 TUE); sono gli Stati che attribuiscono a detta Unione le «competenze per conseguire i loro obiettivi comuni» (art. 1.1 TUE);

e sono sempre gli Stati i soggetti legittimati a esercitare – *ex art. 5.2 Tue* – ogni altra «competenza non attribuita all'Unione» (c.d. clausola residuale).

Ma perché allora non si è dato vita a uno Stato federale europeo o, come si usa enfaticamente dire, agli Stati Uniti d'Europa? Se ciò non è avvenuto è perché non ha mai veramente interessato l'establishment Ue. Né tanto meno sarebbe stato possibile permanendo l'attuale architettura istituzionale dell'Unione: la sovranità degli ordinamenti federali si fonda su un *patto costituzionale* che può essere modificato solo attraverso il consenso dei popoli. L'Unione europea è invece – da par suo – assolutamente sprovvista di un patto costituzionale, del consenso dei popoli, di una sovranità. A tal punto da essere stata, in passato, ripetutamente liquidata, da un'autorevole letteratura, alla stregua di una vera e propria «organizzazione intergovernativa» fra più Stati (Dahrendorf, 2005, p. 322). Nulla di meno, ma neppure nulla di più.

Una debolezza congenita del sistema alla quale si è tentato in questi anni di sopperire sostituendo i tradizionali moduli organizzativi del *government* con quelli della *governance*. Di qui il delinearsi di un inedito modello di *governance without government*: un modello eterarchico, multi-livello, «non gerarchico, deliberativo e impolitico [...] imperniato su un complesso intreccio di reti pubbliche/private e agenzie esecutive quasi autonome, il cui obiettivo prioritario è la deregolamentazione e la definizione degli assetti del mercato» (Hix, 1998, p. 54).

Due, pertanto, paiono essere gli assi di sostegno della c.d. *multilevel governance*. Da una parte l'attiva partecipazione alla *co-regulation* di soggetti privati espressione delle istanze del mercato¹¹. Dall'altra l'impiego di inedite prassi regolative imperniate sul *policy-making* attraverso le quali poteri sovranazionali, amministrazioni statali, governi locali interagiscono all'interno di reticoli aperti (Majone, 1996; Wallace, Pollack, Young, 2000).

Parte attiva dei processi di *governance* sono quindi gli organismi amministrativi, i poteri tecnocratici, i privati, gli organi giudiziari. A cominciare dalla Corte di giustizia (Ferrarese, 2006, p. 36). Tutti soggetti – per loro stessa natura – sprovvisti di legittimazione democratica e per di più immuni da ogni forma di responsabilità politica.

¹¹ La nozione di *governance* è, infatti, parte integrante dello stesso «vocabolario teorico dell'aziendalismo capitalistico», essendo essa protesa ad «assicurare una maggiore efficienza e stabilità economica» al sistema e non certo a istituire una nuova «forma rappresentativa di controllo democratico» (Hardt, Negri, 2004, p. 338). Così anche Hooghe, Marks, 2001; Magnette, 2003, pp. 146 ss.

Imprescindibile asse «occulto» di questo modo di essere e di agire della *governance* è la «comitologia», non a caso definita da Larsson e Maurer, «l'aspetto meno trasparente del sistema di governance Ue» (Larsson, Maurer, 2000, p. 94), ma anche quello più pletorico e conflittuale¹².

Considerato nel suo complesso, il modello decisionale avallato dalla *new governance* europea si appalesa, pertanto, ai nostri giorni come un sistema oscuro, duttile, fisiologicamente frammentato in interminabili procedure, i cui principali «punti di riferimento» sono oggi le c.d. «istituzioni della *governance* mondiale» (Barcellona, 2005, p. 17). A cominciare dalla Bce e dal Fmi.

Le irresponsabili modalità di gestione dei rapporti tra mercati finanziari e governance e il ruolo devastante assunto dalle agenzie di rating (e dallo spregiudicato impiego a fini meramente speculativi delle loro pagelle) sono stati, in questi anni, parte essenziale di questo sistema di integrazione. Un sistema soft, di impianto neoliberale, che nel suo smodato tentativo di fare a meno della statualità e della politica ha, in questi anni, trascinato bruscamente l'Europa verso il collasso economico e sociale.

Ha scritto Ulrich Beck a tale riguardo: «Cosa blocca l'Europa? L'illusione neoliberale. Essa parte dall'assunto secondo cui sarebbe possibile e sufficiente integrare l'Europa sul piano economico. Una progressiva integrazione sociale e politica sarebbe non solo inutile, ma addirittura dannosa» (Beck, 2011a).

Ciononostante i governi seguitano a essere «abbagliati dal romanticismo dell'impresa» (Krugman, 2011, p. 32) e la governance continua, ancora oggi, a essere presentata dagli ideologi del liberismo comunitario come una vera e propria esigenza del sistema, l'unica soluzione in grado di far fronte al *vulnus* prodotto dal declino degli Stati e di assecondare, attraverso i suoi moduli giuridici flessibili, le pretese del mercato.

¹² La comitologia si è rivelata, nel corso della sua storia, una costante fonte di tensione, più che tra gli Stati e l'Unione, tra le stesse istituzioni europee e in particolare tra Consiglio, Commissione e Parlamento. La prassi comitologica, seppure intesa come valvola di compensazione degli interessi degli Stati membri (sin dalla decisione quadro del Consiglio n. 87/373 del 13 luglio 1987), si è, nel corso del tempo, surrettiziamente trasformata in un ulteriore avallo ai processi di erosione delle sovranità nazionali (testimoniata da scarsità di pareri contrari e dalla propensione della Commissione a ignorare o aggirare i voti negativi, soprattutto in sede di procedura consultiva e di gestione). Sul punto, ampiamente, Nugent, 2008, pp. 36 ss.; Larsson, Maurer, 2000, pp. 94 ss.

È da questo *horror vacui* che trae oggi forza e pregnanza l'appello lanciato dalla *scuola post-sistemica* a sostegno di una «nuova semantica» giuridica più *aperta* e capace di interpretare le attuali frontiere della produzione giuridica, la sua dimensione «privata», i nuovi assetti del potere normativo in Europa. E soprattutto in grado di rendere il sistema giuridico «una rete autorganizzata, trasparente e democratica» (Hardt, Negri, 2004, p. 238), capace di ricondurre a unità «le concezioni giuridiche tradizionali del pubblico e del privato» (*ibidem*), il diritto locale e il diritto globale, «la politica interna e la politica internazionale» (Marks, Hooghe, Blank, 1996, p. 347), le «costituzioni nazionali e il diritto primario dell'Unione» (Pernice, Mayer, 2003, p. 49).

Una soluzione interpretativa certamente suggestiva, ma allo stesso tempo assai poco suadente, perché inidonea a esprimere un nuovo orizzonte sistemico, una prospettiva compiuta, un nuovo *Sollen*. D'altronde, in assenza di un criterio ordinatore esplicito, in che modo la *governance* potrebbe mai assicurare l'unità del sistema? Attraverso quali strumenti? E con quali congegni normativi?

La scelta che l'Europa ha oggi di fronte a sé è quindi netta e mal si presta a equivoci di sorta. Essa è chiamata a decidere se continuare a stare dalla parte della *governance* contribuendo in tal modo ad accrescerne la forza e le istanze di dominio dei mercati e della tecnocrazia oppure se schierarsi finalmente dalla parte del *government* e quindi della democrazia.

Sarà questo il terreno sul quale, nel prossimo futuro, si giocherà – gramscianamente – la lotta per l'egemonia in Europa¹³.

Riferimenti bibliografici

- Azzariti G. (2012), *La «regola d'oro» indiscussa*, «Il Manifesto», 6 marzo.
 Baratta G. (2003), *Gramsci e la nascita della nuova Europa*, «Critica marxista», n. 3-4.
 Barcellona P. (2005), *Il suicidio dell'Europa*, Dedalo, Bari.
 Beck U. (2011a), *Come salvare l'Euro*, «La Repubblica», 20 gennaio.

¹³ Si è volutamente inteso riferirsi all'opera di Antonio Gramsci e alla sua concezione della «egemonia» (Gramsci, Q. 1 [1929-30], 2007, pp. 40 ss.) dato che il problema che abbiamo oggi di fronte è «come fondare una nuova comunità politica sovranazionale nello spazio europeo attraverso la costruzione, in questo stesso spazio, di un'egemonia radicalmente democratica» (Gil, 2005, p. 63). In questa stessa prospettiva teorica si colloca anche il bel saggio di Baratta, 2003, pp. 65 ss.

- Beck U. (2011b), *Uscire dalla crisi grazie a Hegel*, «La Repubblica», 20 agosto.
- Bourdieu P. (1998), *Acts of Resistance. Against the New Myths of Our Time*, New Press, New York.
- Dahrendorf R. (2005), *La società riaperta*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrara G. (2012), *L'estinzione della democrazia*, «Il Manifesto», 9 marzo.
- Ferrarese M.R. (2006), *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Fitoussi J.P. (2010), *Contro chi giocano i mercati*, «La Repubblica», 3 maggio.
- Gil S. (2005), *A Neo-Gramscian Approach to European integration*, in C. Cafruny, M. Ryner (a cura di), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Oxford - New York, Rowan & Littlefield.
- Gramsci A. (2007), *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino.
- Hardt M., Negri A. (2004), *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*, Mondadori, Milano.
- Hix S. (1998), *The Study of the European Union: The New Governance Agenda and its Rival*, «Journal of European Public Policy», n. 1.
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford - New York, Rowan & Littlefield.
- Keynes J.M. (2009), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* [1936], Mondadori, Milano.
- Krugman P. (2012), *Chi vuole imitare Atene*, «Internazionale», 22 marzo.
- Krugman P. (2011), *Come salvare l'Europa*, «Internazionale», 28 gennaio.
- Larson T., Maurer A. (2000), *The Committee System Legitimacy, Citizen's Perceptions and Acceptance of the Eu-System of Governance*, «Eipa Reports», n. 3.
- Latouche S. (2011), *Come dire basta al neoliberalismo*, «Gli altri», 7 ottobre.
- Magnette P. (2003), *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship*, «Political studies», n. 3.
- Majone G. (1996), *Regulating Europe*, Routledge, London.
- Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996), *European Integration from the 1980s: State Centric v. Multilevel Governance*, «Journal of Common Market Studies», n. 1.
- Marx K. (2006), *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, Einaudi, Torino.
- Nugent N. (2008), *Governo e politiche dell'Unione europea*, II, Il Mulino, Bologna.
- Pernice I., Mayer F. (2003), *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Rutten T. (2011), *Una ricetta contro il deficit della California*, «Internazionale», 24 giugno.
- Schmitt C. (1972), *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* [1934], in Id. *Le categorie del «politico»*, Il Mulino, Bologna.
- Wallace H., Pollack M.A., Young A.R. (2000), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford - New York.