

V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale
La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale

Lecce, 14-15 settembre 2012

Cesare Pinelli

La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali

SOMMARIO: 1. Fra crisi finte e crisi vere. 2. Una finanza non regolata e la sua azione nell'eurozona. 3. L'assetto istituzionale dell'Unione economica e monetaria. 4. Le risposte agli attacchi all'euro. 5. Le ricadute istituzionali e un'altra possibile risposta: l'emergere del dilemma fra *governance* e governo. 6. Un passo indietro: la controversia fra deficit democratico e *governance* postnazionale e le sue conseguenze nascoste. 7. La posta in gioco.

1. Si parla di “crisi della finanza globale” e di “crisi dell'euro”. Se per “finanza globale” si intende l'insieme di banche commerciali internazionali, di fondi di varia denominazione e specie, di responsabili della gestione di volumi di liquidità raccolti da gruppi di imprese sovranazionali nonché di banche di credito ordinario, operanti quotidianamente su scala globale¹, ebbene oggi questo insieme di soggetti, dopo qualche momento di preoccupazione nel 2007-2008, è tornato in condizioni floridissime. Né si può parlare per il momento di “crisi dell'euro”, considerato il corrente tasso di cambio.

Per impostare la questione occorre guardare, piuttosto, alla paralisi generale, in sede internazionale come pure dei maggiori Stati, del potere di regolazione della finanza globale, agli attacchi speculativi che i suoi cospicui settori possono perciò muovere alla stabilità finanziaria dei Paesi dell'eurozona più indebitati, o più esposti a rischi di fallimento del loro sistema bancario, infine alla risposta dell'Unione economica e monetaria, finora così inefficace da mettere a repentaglio, secondo un giudizio molto diffuso, la tenuta dell'euro e dell'Unione europea.

2. La prevalenza dell'attività strettamente finanziaria sulla produzione di beni e servizi costituisce un incontestato elemento di trasformazione del capitalismo contemporaneo, intervenuto con la globalizzazione degli anni Novanta grazie alle nuove disponibilità tecnologiche, che hanno consentito di collegare fra loro le piazze finanziarie senza soluzioni di continuità temporale, e alle misure di liberalizzazione dei mercati già introdotte dai governi Thatcher e Reagan.

Più controverso è il giudizio sull'operato della finanza globale. Mi limiterò a riportare quelli, fino a un certo punto opposti, del decano dei nostri giuristi, Giuseppe Guarino, e di uno degli ultimi statisti europei viventi, Helmut Schmidt². Guarino ritiene inappropriato parlare di “speculazione” a proposito degli operatori della finanza privata internazionale, che hanno concorso in modo efficace allo sviluppo delle attività economiche e del commercio internazionale, anche attraverso la creazione dei derivati, e ne parla come di “un sistema che in dipendenza del principio di doverosità, vincolata al conseguimento del maggior profitto, si spinge fin dove lo porta la sua forza. Contenerlo entro i limiti in cui la sua funzione è utile, o addirittura essenziale, risponde

¹ G. Guarino, *L'Europa imperfetta. Ue: problemi, analisi, prospettive*, in Id., *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo*, in *Quaderni di Economia italiana*, 2011, 225.

² Di cui v. di recente H. Schmidt, *L'essenza del bene comune* (2008), Fazi, Roma, 2009.

all'interesse non solo della collettività economica mondiale, ma anche dello stesso sistema finanziario. Il sistema, qualora si consolidassero gli indirizzi in atto, potrebbe travolgere l'euro. Costretto nei suoi corretti confini, trasmetterebbe impulsi benefici, e altrettanti ne riceverebbe da una Unione politica europea, in grado di ricondurre il nostro continente al ruolo tradizionalmente esercitato, e che gli spetta, di costituire uno degli assi portanti dell'economia globale"³.

Secondo Schmidt, "Ci troviamo di fronte a uno scenario in cui alcune migliaia di speculatori finanziari americani ed europei e qualche agenzia di *rating* hanno preso in ostaggio i governi con la maggiore responsabilità politica in Europa....Nel 2008 e 2009 i governi di tutto il mondo hanno salvato le banche con le garanzie e il denaro dei contribuenti. Ma già dal 2010 questa schiera di manager finanziari super intelligenti e al tempo stesso soggetti a psicosi ha ripreso a giocare al vecchio gioco dei profitti e dei bonus". Egli invita i membri dell'eurozona a mettere in atto congiuntamente una serie di regole per i propri mercati finanziari, dalla distinzione fra banche commerciali da una parte e banche di investimento e banche ombra dall'altra, al divieto di vendite allo scoperto di titoli e di commercio dei derivati non ammessi dagli organi di vigilanza sulle borse, fino a una limitazione dei giri d'affari delle agenzie di rating con effetti sull'eurozona: "Se gli europei avranno la forza e il coraggio di portare a compimento una drastica regolamentazione del mercato finanziario, potremmo pensare di diventare a medio termine una zona di stabilità. Se falliremo, il peso dell'Europa continuerà a diminuire, mentre il mondo si avvia verso il duumvirato Washington-Pechino"⁴.

Questo giudizio non toglie però nulla alla convinzione che, con l'eccezione della BCE, le istituzioni europee non abbiano offerto risposte efficaci alla crisi bancaria del 2008 e a quella successiva del debito sovrano⁵. A sua volta Guarino coglie il fattore principale di vulnerabilità dell'UEM nel fatto che gli operatori professionali della finanza privata internazionale, dopo aver rinunciato a guadagnare dai derivati dopo la crisi del 2008 ed essersi spostati sulle valute, hanno potuto sfruttare i diversi effetti che la disciplina costringiva dell'eurozona produce in ragione delle singole condizioni strutturali e finanziarie degli Stati membri, prestandosi ad operazioni sui rispettivi titoli a lungo termine per via del metro di riferimento vincolante costituito dal divario della quotazione dei titoli a lunga durata del singolo paese rispetto a quelli più stabili della Germania⁶.

Il riconoscimento degli effetti distruttivi di una finanza globale non regolata sulla crescita economica e sulla coesione sociale non può dunque che andare di pari passo con quello della loro maggiore capacità di attecchire là dove a una moneta e a una banca centrale unica non corrispondono istituzioni di governo, e dove il bilancio è proprio di una primitiva organizzazione internazionale più che di una struttura istituzionale integrata. D'altra parte lo stesso auspicio di Schmidt, che condivido, non potrebbe certo trovare attuazione in presenza di un simile divario.

Né la finora debole risposta europea alla pressione della finanza speculativa si può spiegare soltanto con la scarsa capacità di governo dell'UEM. Il rischio, pure da più parti segnalato, che oltre al tracollo dell'euro si attivi un circuito perverso fra populismo e tecnocrazia negli stessi ambiti nazionali, induce a pensare che la malattia coinvolga l'intero stato dei rapporti fra Unione europea e Stati membri.

Su queste premesse, il contributo muoverà dall'esame dell'assetto istituzionale dell'UEM, seguito da un rapido quadro delle misure fin qui varate per scongiurare l'attacco alla tenuta dell'euro, onde verificarne la congruità rispetto all'obiettivo perseguito nonché la conformità ad alcuni principi cardine del diritto primario dell'Unione e del diritto costituzionale degli Stati membri. Tale verifica indurrà a ricercare i fattori di maggiore vulnerabilità dell'organizzazione dell'intera Unione in termini di capacità di governo e di legittimazione democratica, risalendo allo

³ G.Guarino, *L'Europa imperfetta*, cit., 227.

⁴ H.Schmidt, *La Germania in, con e per l'Europa*, Discorso al congresso SPD del 4 dicembre 2011, FEPS, Bruxelles, 2012, 200-201 (trad.it.).

⁵ H.Schmidt, *La Germania*, cit., 199.

⁶ G.Guarino, *L'Europa imperfetta*, cit., 228 ss. e 254.

scopo alle prospettive di riforma prevalenti nel decennio anteriore al Trattato di Lisbona. Infine verranno esaminate le vie di uscita dalla crisi che puntano su esplicite riforme della parte organizzativa dei trattati in vigore, o viceversa su loro interpretazioni adeguatrici.

3. Nell'assegnare alla BCE la funzione monetaria e agli Stati membri la politica economica, sia pure secondo modalità di coordinamento più stringenti di quelle destinate a valere per gli Stati non facenti parte dell'eurozona, l'assetto istituzionale dell'Unione economica e monetaria accentua la divaricazione fra componenti sovranazionale e intergovernativa tipica del sistema istituzionale europeo. La BCE è infatti un'istituzione addirittura unitaria per quanto riguarda la gestione della politica monetaria, e sovranazionale sul piano strutturale, rispetto a cui il coordinamento interstatale non può fungere da contrappeso politico. Viceversa il Trattato di Lisbona ha istituzionalizzato il Consiglio Europeo, al punto da farne qualcosa di più di un contrappeso al pur rafforzato circuito fra le istituzioni sovranazionali (PE e Commissione).

Una succinta disamina del vigente diritto primario potrà mettere in luce la distribuzione di poteri sulla politica economica fra l'Unione e gli Stati membri. L'art. 2 TFUE, dopo aver elencato le competenze dell'Unione ("esclusiva" e "concorrente con quella degli Stati membri" a seconda dei settori), aggiunge al riguardo la seguente locuzione: "Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione" (par. 3). La disposizione va raccordata all'art. 5, par. 1, secondo cui "Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche. Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche", e all'art. 119, secondo cui "Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali dell'unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza".

Questo assetto, deciso nelle sue linee generali a Maastricht, è stato arricchito anzitutto con il "Patto di stabilità e crescita" stabilito al Consiglio di Dublino nel dicembre 1996, che introduceva fra l'altro l'obbligo per i soli Stati membri dell'UEM di rispettare il noto limite del 3% del rapporto deficit/PIL e procedure di sorveglianza volte a farlo valere, mentre richiedeva agli altri Stati dell'UE la presentazione di "programmi di convergenza" sottoposti a diverse procedure e sanzioni.

La successiva creazione, al Consiglio Europeo di Amsterdam del giugno 1997, di un gruppo informale che riuniva i Ministri delle finanze degli Stati membri dell'area dell'euro (Eurogruppo), veniva accompagnata dalla precisazione che l'Ecofin restava la sola autorità decisionale dell'Unione monetaria, resa necessaria dalla fortissima opposizione britannica ad accettare il nuovo organismo. Tuttavia, una volta raggiunto il consenso fra i membri dell'Eurogruppo (che di solito si riunisce la sera prima delle sedute dell'Ecofin), l'Ecofin diventava (perlomeno prima dell'allargamento) poco più di un organo di registrazione di decisioni già adottate. L'Eurogruppo ha assunto, fra gli altri, i compiti di sorvegliare l'evoluzione macroeconomica e lo stato delle finanze pubbliche degli Stati membri, nonché di discutere, fra i paesi dell'euro più Regno Unito, Danimarca e Svezia, la preparazione delle riunioni del G-7, che consentono all'Eurogruppo di elaborare i grandi orientamenti economici formalizzati poi dal Consiglio Ecofin. Il Protocollo n. 14 allegato al TFUE ha riconosciuto e quindi entro certi limiti formalizzato la prassi formatasi al riguardo, prevedendo che le riunioni dell'Eurogruppo, cui è invitata la BCE e a cui partecipa la Commissione,

siano preparate dai rappresentanti dei ministri delle finanze dell'Eurosistema e della Commissione, e che il presidente è eletto per un periodo di due anni e mezzo a maggioranza degli Stati membri della zona euro.

A Lisbona è stato peraltro aggiunto uno specifico articolo al Trattato per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, secondo cui il Consiglio adotta misure per “rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio”, nonché “elaborare, per quanto li riguarda, *gli orientamenti di politica economica* vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione e garantirne la sorveglianza” (art. 136 TFUE). Mentre per la politica economica dell'insieme degli Stati membri dell'Unione sono possibili solo misure di coordinamento e indirizzi di massima (art. 5 par. 1, comma 2), per quelli dell'eurozona sono dunque previste misure specifiche di coordinamento rafforzato, e “orientamenti di politica economica” evidentemente più cogenti di meri “indirizzi di massima”.

Questa distinzione si articola ulteriormente a seconda che le misure di cui all'art. 136 riguardino il coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza sui disavanzi pubblici, che richiedono diverse procedure, rispettivamente fissate agli artt. 121 e 126 TFUE. Se infatti si considerino le eccezioni previste dall'art. 139, negli artt. 121 e 126 abbiamo delle disposizioni applicabili solo all'eurozona (mezzi vincolanti per correggere disavanzi eccessivi e *parti* degli indirizzi di massima), altre per le quali solo i rappresentanti degli Stati membri dell'UEM sono titolari del diritto di voto in Consiglio (raccomandazioni sulla sorveglianza multilaterale e misure relative ai disavanzi eccessivi che riguardano solo l'eurozona), senza contare che gli Stati dell'eurozona non possono prendere decisioni diverse da quelle degli altri nel protocollo allegato che reca i noti limiti sul disavanzo e sull'indebitamento (art. 126 par. 14).

Infine, nel finalizzare la sorveglianza del Consiglio a “garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri”, l'art. 121 par. 3 echeggia la distinzione adoperata dal Patto di stabilità e crescita e poi dal Reg. CE 1466/1997 fra “programmi di stabilità” e “programmi di convergenza”, rispettivamente riguardanti gli Stati dell'eurozona e quelli che non ne fanno parte. Corrispondentemente, l'art. 121 par. 4 può differenziare le procedure previste in caso di divergenza delle politiche economiche nazionali a seconda che non siano coerenti con gli indirizzi di massima o rischino “di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria”: dove gli Stati non membri dell'eurozona possono finire coinvolti solo per “le *parti* degli indirizzi di massima” che non abbiano rispettato.

I limiti di questo sistema sono stati individuati nella sproporzione fra l'obiettivo di una politica economica comune e gli inadeguati strumenti previsti allo scopo, a fronte di una politica monetaria chiaramente definita negli strumenti e negli obiettivi⁷, nella rigidità degli automatismi, che non soddisfa l'esigenza di valutazioni discrezionali propria di ogni politica macroeconomica⁸, in un coordinamento delle politiche economiche nazionali non in grado di prevenire comportamenti da *free rider*⁹.

4. Oltre a questi limiti, la crisi finanziaria dell'eurozona ha fatto emergere difficoltà di ordine procedurale, che hanno portato a sovrapporre alla già complessa architettura prevista dal Trattato di Lisbona che si è riportata una forte ulteriore differenziazione delle procedure destinate agli Stati dell'eurozona da quelle valide per tutti gli Stati membri dell'Unione.

In un solo caso si è avuta un'innovazione del diritto primario dell'Unione. Si tratta della revisione in forma semplificata dell'art. 136 TFUE adottata dal Consiglio Europeo il 25 marzo 2011, che vi aggiunge un paragrafo secondo cui “Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono

⁷ R.Perissich, *L'Unione europea. Una storia non ufficiale*, Longanesi, Milano, 2008, 267.

⁸ M.Monti, Intervista in *Corriere della sera*, 30 agosto 2011, 2 e L.Tsoukalis, *La globalizzazione, l'euro e la governance globale*, in *Italianieuropei*, 2008, 3, 73.

⁹ S.Collignon, *Is Europe going far enough? Reflections on the EU's economic governance*, in *Journal of European Public Policy*, October 2004, 911.

istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità". Essa era stata originata dai dubbi di ammissibilità di misure intergovernative adottate fra Stati dell'eurozona volte al sostegno reciproco, visto l'espresso divieto dell'art. 125 TFEU, nonché il fatto che il regolamento dell'Unione istitutivo dell'*European Financial Stability Facility* (EFSF) presuppone "circostanze eccezionali" che sfuggono al controllo degli Stati ai sensi dell'art. 122, par. 2, TFUE, nonostante Grecia e Irlanda avessero incontrovertibilmente contribuito a creare la crisi dei rispettivi debiti sovrani¹⁰.

In questo caso, comunque, l'esito è stato raggiunto entro il perimetro del diritto dell'Unione; e lo stesso è avvenuto con i cinque regolamenti e la direttiva che hanno modificato il Patto di Stabilità e Crescita (*Six Pack*), oltre che col già citato regolamento istitutivo dell'EFSF. Invece gli altri atti adottati allo scopo sono accordi di diritto internazionale: quelli istitutivi dei due ulteriori fondi a sostegno di Stati membri in crisi (l'*European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) e l'*European Stability Mechanism* (ESM)), il Patto *Euro Plus*, e il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione Economic a Monetaria* (TSCG), più noto come *Fiscal Compact*.¹¹

Nella prospettiva già tracciata, l'adozione di tali atti richiede di interrogarsi sia sulla congruità degli strumenti impiegati per rafforzare la capacità di tenuta dell'UEM di fronte agli attacchi speculativi all'euro, sia sulla conformità di alcuni di essi al diritto primario dell'Unione e al diritto costituzionale degli Stati membri. Dico subito che la mia risposta è negativa sotto ambedue i profili. Ma ciò che più conta è che i limiti funzionali e i vizi giuridici di queste innovazioni presentano, come vedremo, una comune radice.

Gli strumenti previsti dalle misure adottate risultano *prima facie* inadeguati a raggiungere gli obiettivi che vi si prefiggono, anzitutto per la differenziazione fra gli Stati destinatari, perché gli accordi internazionali predetti non sempre sono stati stipulati dagli stessi Stati, senza contare che alcuni di essi potrebbero non essere ratificati da tutti gli Stati dell'eurozona, mentre potrebbero esserlo da Stati membri dell'Unione che dell'eurozona non fanno parte. In particolare, il *Fiscal Compact* presenta effetti di geometria variabile tali da differenziare gli Stati dell'Unione in cinque o sei cerchi¹². Non si vede come simile *puzzle* possa garantire una ragionevole integrazione fra le politiche economiche degli Stati membri dell'UEM, nonché il reciproco rispetto delle attribuzioni di questi e degli Stati dell'Unione non appartenenti all'UEM quale sancito dall'art. 119 TFUE: quel "Parallelamente" con cui l'art. 119 vorrebbe segnare la linea di confine ricorda sempre più l'"azione parallela" de *L'uomo senza qualità* di Robert Musil.

Un secondo profilo di incongruità attiene alla scelta di fondo di rispondere alle sfide della speculazione finanziaria con un'intensificazione della sorveglianza delle politiche economiche nazionali in sede UEM, onde subordinare il sostegno finanziario agli Stati in difficoltà al rispetto da parte di questi ultimi delle regole fissate in comune, senza però toccare il *totem* del coordinamento. Questa "filosofia delle regole", di chiara impronta tedesca, viene apertamente professata in un Considerando di uno degli atti del *Six Pack*: "L'esperienza acquisita e gli errori commessi nel corso dei primi dieci anni dell'unione economica e monetaria evidenziano la necessità nell'Unione di una governance economica rafforzata, che dovrebbe fondarsi su una maggiore titolarità nazionale delle regole e delle politiche stabilite di comune accordo, nonché su un quadro più solido a livello

¹⁰ B.De Witte, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, Sieps, European Policy Analysis, June 2011, 5. È significativo che il Considerando 4 della decisione ricordi che "Nella riunione del 16 e 17 dicembre 2010, il Consiglio europeo ha convenuto che, poiché detto meccanismo è destinato a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro, l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE non sarà più necessario a tale scopo. I capi di Stato o di governo hanno pertanto convenuto che non debba essere usato per tali fini".

¹¹ Per un'accurata ricognizione G.Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 23 ss.

¹² Cfr. L.S.Rossi, "Fiscal Compact" e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in Gruppo di riflessione CSF-IAI sul Fiscal Compact, Torino, 4 maggio 2012.

dell'Unione per la sorveglianza delle politiche economiche nazionali” (Considerando (8) del Regolamento UE n. 1175 del 2011).

Lo stesso approccio si ritrova nel paragrafo aggiunto all'art. 136 TFUE e nel *Fiscal Compact*. Il primo subordina come abbiamo visto a “rigorosa condizionalità” la concessione agli Stati membri dell'eurozona di “qualsiasi assistenza finanziaria” nell'ambito del nuovo meccanismo di stabilità. Ed è significativo che nella seduta del 23 marzo 2011, due giorni prima della decisione del Consiglio europeo, il PE avesse adottato una Risoluzione che con un emendamento aggiuntivo, non approvato dal Consiglio europeo, stabiliva che la “rigorosa condizionalità” doveva adottarsi “conformemente ai principi e agli obiettivi dell'Unione quali sanciti nel trattato sull'Unione europea e nel presente trattato”. Precisazione che parrebbe ovvia, se il mero riferimento alla “rigorosa condizionalità” non evocasse troppo da vicino gli standard di condizionalità adoperati dal FMI, di solito incentrati sulla sola stabilità finanziaria¹³. Non a caso il meccanismo di stabilità previsto dalla nuova versione dell'art. 136 è stato considerato “una copia regionale del FMI”, oltre a risultare totalmente intergovernativo, così da aumentare la complessità e da diminuire la trasparenza dell'assetto istituzionale dell'Unione¹⁴.

Si ispirano anch'essi alla “filosofia delle regole” la nuova disciplina del Patto di Stabilità e Crescita prevista dal *Six Pack* e il TSCG (*Fiscal Compact*), che ne riprende il contenuto salve le addizioni di cui diremo. Nel TSCG le componenti fondamentali di tale filosofia ci sono tutte: primato delle regole, che in questo caso equivale a introdurre il “pareggio del bilancio”, secondo un'interpretazione specifica (“saldo strutturale della pubblica amministrazione... pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato”: art. 3, par. 1, lett. b)), nonché obbligo della parte contraente interessata, in caso di “deviazioni significative dall'obiettivo”, di attivare automaticamente un meccanismo di correzione (art.3, par. 1, lett. e)); procedure di sorveglianza rafforzata sul rispetto delle regole; istituzione di un “Vertice euro” fra i Capi di Stato e di governo (art. 12), la cui struttura e le cui funzioni corrispondono a quelle del Consiglio europeo come previste dal Trattato di Lisbona¹⁵.

La idoneità degli strumenti così previsti a raggiungere il fine della stabilità dell'euro si è però rivelata scarsissima, vista l'indifferenza dei mercati ad ogni annuncio di nuova misura.

Nello stesso tempo, per quanto riguarda il *Fiscal Compact*, ci si può interrogare sulla legittimità, fra le altre, della previsione che le regole sul “pareggio del bilancio” ivi stabilite “producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti... tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio” (art. 3, par. 2, TSCG).

La tesi che la previsione non fosse necessaria, dal momento che l'obbligo del pareggio del bilancio era già operante nel diritto dell'Unione, avente valore prioritario sul diritto interno¹⁶, tende di fatto a ridimensionare il possibile contrasto con il diritto costituzionale degli Stati membri. Tuttavia, il ricorso alla locuzione “pareggio del bilancio” appare estremamente equivoco, poiché l'art. 2 bis Reg. UE n.1175/2011, cui fa riferimento l'art. 3 TSG là dove si richiama al “patto di stabilità e crescita rivisto”, prevede che “gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo e PIL del 3%”.

Se, dunque, l'obbligo operante nel diritto dell'Unione vincolante gli Stati membri non equivale al “pareggio del bilancio”, dal quale anzi si prevede esplicitamente la facoltà di scostamenti nei termini che si sono riportati, quale sarebbe il senso della introduzione nelle Costituzioni nazionali

¹³ C.Pinelli, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.

¹⁴ M.Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1789.

¹⁵ G.L.Tosato, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, in www.astridonline.eu

¹⁶ G.L.Tosato, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, Relazione al Convegno ARSAE/LUISS su “Costituzione e ‘pareggio’ di bilancio”, Roma, 18 maggio 2012, in www.apertacontrada.it

della regola del pareggio di bilancio? D'altra parte, come immaginare che gli autori del TSCG, nel formulare un espresso invito agli Stati membri di rivedere "preferibilmente" le loro Costituzioni nel senso ora detto, abbiano inteso semplicemente ribadire vincoli già operanti in base al diritto dell'Unione?

L'elemento innovativo è stato rinvenuto nell'intenzione di rendere "giuridicamente impossibili" tramite disposizioni di rango costituzionale i disavanzi eccessivi, ossia ciò che l'art. 126, par. 1, TFEU richiede agli Stati membri di evitare¹⁷. Sotto questo profilo, nella misura in cui intacca il monopolio degli Stati membri del potere di normazione costituzionale sul proprio territorio, il TSCG contrasta con il "rispetto per le identità nazionali inerenti alle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali" e comprensive fra le altre delle "essenziali funzioni dello Stato" (art.4, par. 2, TUE), nell'ambito delle quali non può non annoverarsi la funzione di bilancio. Se così è, e se si prende sul serio l'art. 2, par. 2, TSCG, secondo cui "Il presente trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea", la richiesta agli Stati membri di introdurre la regola sul pareggio del bilancio tramite disposizioni "preferibilmente di natura costituzionale" dovrebbe risultare inapplicabile. Ove lo fosse, costituirebbe infatti un corpo estraneo allo stesso diritto primario dell'Unione.

A questo rilievo, che può valere solo in termini di stretta legittimità, dal momento che la richiesta è stata già in parte esaudita dagli Stati membri ai quali essa veniva rivolta implicitamente con maggior intensità, come l'Italia e la Spagna, vanno aggiunti i dubbi di compatibilità col diritto dell'Unione di altre disposizioni del TSCG che debbono invece essere attuate, destinate oltretutto ad esasperare la complessità dell'organizzazione e delle procedure dell'UEM nel suo rapporto con la UE¹⁸. Infine, come si è detto, né il TSCG né le altre misure incentrate sulla filosofia delle regole hanno dimostrato di saper rispondere agli attacchi speculativi all'euro.

Esse giungono a un punto morto, riflettendo il tentativo di irrigidire le modalità di coordinamento delle politiche economiche nazionali attraverso la prefissione di regole molto più stringenti, e controlli sul loro rispetto ancorati al paradigma della condizionalità, senza però uscire dal recinto di un'organizzazione intergovernativa¹⁹. Nell'illusione di mantenere la propria indipendenza, ogni Stato membro cerca di trarre così in un modo o nell'altro il massimo beneficio dall'Unione, portando l'euro e l'Unione stessa verso il disastro²⁰.

5. L'obiezione che tali atti, in particolare il *Six Pack* seguito dal *Fiscal Compact*, abbiano in realtà rafforzato la Commissione, dal momento che le sue raccomandazioni o proposte si intendono adottate dal Consiglio se da esso non respinte a maggioranza qualificata (*reverse voting*)²¹, si basa su un argomento innegabile ma parziale. Occorre altresì tener conto che tale procedura si riferisce a valutazioni delle politiche economiche nazionali compiute alla stregua di indici caratterizzati da un contestuale aumento degli automatismi, e si inserisce in un quadro organizzativo che non sembra aver complessivamente superato quell'identificazione fra coordinatori e coordinati che è stata rimproverata all'assetto istituzionale dell'UEM quale risulta dal Trattato di Lisbona²².

In ogni caso l'obiezione si riferisce al contenuto delle discipline introdotte, i cui effetti sull'equilibrio istituzionale restano oltretutto largamente imprevedibili, non ai processi decisionali attraverso cui le si sono adottate, e che a loro volta modellano quelli successivi nella prassi. In

¹⁷ I.Pernice, *International Agreement on a Reinforced Economic Union. Legal Opinion*, gennaio 2012, in www.greens-efa.eu, p. 5.

¹⁸ Su cui cfr. I.Pernice, *International Agreement*, cit., 19 ss.

¹⁹ Alla stessa conclusione giunge fra gli altri G.Peroni, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2011, 996.

²⁰ Così I.Pernice, *International Agreement*, cit., 24.

²¹ G.L.Tosato, *L'impatto della crisi finanziaria*, cit.; R.Dehousse, *La méthode communautaire est-elle dépassée?*, in *Bepa monthly brief*, February 2012, 2.

²² *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe. Report of the "Tommaso Padoa-Schioppa Group"*, Notre Europe, June 2012, 17.

proposito, è opinione incontrovertibile che la Commissione abbia svolto funzioni meramente ausiliarie, senza entrare in un perimetro decisionale strettamente controllato dal Consiglio Europeo e in particolare dai Capi di governo dei due maggiori Stati membri e dal Presidente permanente²³. Inoltre, ogni valutazione del peso della Commissione nell'equilibrio istituzionale va commisurata al se il potere di iniziativa che i trattati le intestano formalmente venga da essa esercitato sostanzialmente, oppure risulti dalla mera registrazione della convergenza di scelte dei governi nazionali: e la prassi era andata nella seconda direzione già prima che scoppiasse la crisi²⁴.

Ha così preso il sopravvento l'istituzione che già sulla base del solo testo del Trattato di Lisbona era stata paragonata al monarca del primo costituzionalismo del XIX secolo²⁵. Ma in tempi di crisi a destare allarme non è tanto l'eccessiva concentrazione del potere nel Consiglio Europeo, quanto l'assenza di governo che ha dimostrato. Per questo si è parlato di "preoccupante inevitabilità del metodo intergovernativo"²⁶. Come se il dilemma in cui l'Unione si sarebbe impigliata non consista più nella tradizionale contrapposizione fra metodo comunitario e decisione intergovernativa, ma in quella fra *governance* e governo²⁷.

A prendere congedo da quella che ho chiamato filosofia delle regole è il Rapporto del 26 giugno 2012 "*Towards a genuine economic and monetary Union*", sottoscritto dal Presidente dell'Unione europea d'intesa con i Presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della BCE. Vi si afferma che un buon funzionamento dell'UEM richiede la svolta verso una "*fiscal union*", della quale si disegnano tre tappe: nella prima dovrebbero essere fissati limiti alla spesa annuale e al livello di indebitamento di ciascuno Stato, il cui possibile superamento dovrebbe essere giustificato e approvato in via preliminare, tenuto conto del bisogno di assicurare l'equità sociale; nella seconda si dovrebbe pervenire a una gestione comune del debito, fondata su una progressiva assunzione comune delle decisioni di bilancio commisurata a quella dei rischi, e sulla scelta fra diverse possibili strutturazioni dei fondi comuni e forme di solidarietà finanziaria; nella terza, la creazione di una piena *fiscal union* dovrebbe comportare l'istituzione di un ministero del tesoro e la definizione del ruolo e delle funzioni di un bilancio centrale, comprese le modalità di correlazione con i bilanci nazionali. Il Rapporto aggiunge che le decisioni di bilancio sono al cuore delle democrazie parlamentari degli Stati europei, e che il processo di integrazione verso una "*fiscal union*" deve pertanto basarsi sulla costruzione di un consenso dei cittadini a decisioni che presentano un un impatto di lungo periodo sulla loro vita quotidiana, a partire dal coinvolgimento dei parlamenti nazionali e del PE.

Il Rapporto, cui dovranno seguirne altri due entro la fine del corrente anno in vista di una progressiva specificazione degli obiettivi e delle misure annunciate e dei passi da compiere, muove dalla consapevolezza della insufficienza delle soluzioni della crisi della UEM contenute negli atti adottati nel periodo più recente. In particolare la perdurante visione intergovernativa dell'assetto istituzionale viene superata non soltanto con l'abbozzo di un governo europeo dell'economia ma con la precostituzione di congegni che ne assicurino la legittimazione democratica.

Il dilemma *governance*/governo si arricchisce così di una variabile molto significativa. Storicamente, l'Unione si è caratterizzata per una sproporzione fra una debole investitura popolare (*input legitimacy*) e una forte capacità di ottenere risultati per il benessere comune rispetto alle prestazioni raggiungibili a livello nazionale (*output legitimacy*)²⁸. La crisi finanziaria ne ha distrutto la credibilità sul secondo versante, senza che il Trattato di Lisbona sia riuscito ad incrementarla significativamente sul primo, sia per carenze originarie, sia perché la sua attuazione ha coinciso con

²³ Fra i molti, S.Fabbrini, *Nell'Europa dei governi Roma gioca in panchina*, in *Limes*, 6/2011, 93.

²⁴ R.Perissich, *Realtà e mulini a vento. Il "metodo" dell'Unione dal Trattato di Roma al Consiglio europeo del 9 dicembre 2011*, in www.astridonline.eu

²⁵ C.Franzius, *Europäisches Verfassungsrechtsdenken*, Mohr & Siebeck, Tuebingen, 2010, 58, rip. in J.Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 72.

²⁶ O.Cramme, *The worrying inevitability of EU intergovernmentalism*, in *Policy Network*, May, 3, 2012.

²⁷ G.Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 46, e P. de Schoutheete, *Conseil européen et méthode communautaire*, Notre Europe, 57 Policy Paper, Luglio 2012, 32.

²⁸ F.Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, OUP, 1999, 6.

la fase più acuta della crisi stessa. Ma essa ha pure mostrato, più indirettamente, che la componente intergovernativa ha potuto agire indisturbata dietro le ipocrisie e le incongruenze concettuali cui la nozione di *governance* si è prestata nei discorsi scientifici, oltre che politici, sul diritto e sulle istituzioni europee.

Indicati i termini del dilemma cui le istituzioni europee e i governi nazionali si trovano di fronte, non azzarderò inutili prognosi. Se è vero che la crisi non investe soltanto il rapporto fra l'Unione e gli Stati membri, ma anche gli studiosi che vi si sono dedicati²⁹, ricercherò piuttosto le ragioni della impasse dei correnti approcci scientifici, e di un loro urgente ripensamento.

6. Mi soffermerò sulle tesi rivali che hanno tenuto banco nell'ultimo decennio sul tema della democrazia europea, quelle sul deficit democratico e sulla *governance* postnazionale, non per ricavarne la rispettiva complessa genealogia ad evoluzione interna, ma per mostrarne l'influenza sul modo di affrontare la questione della legittimazione dell'Unione durante il 'ciclo costituzionale' avviato con la Dichiarazione di Laeken del 2001, e più in generale sulla comprensione dei problemi dell'impresa europea, inclusa la torsione intergovernativa dell'ultima fase.

Parlo di tesi rivali, poiché nel primo caso il divario fra poteri conferiti all'Unione e insufficienza di controlli democratici nella sua struttura istituzionale si basa sul raffronto col modello statale, mentre per l'altra l'Unione sarebbe una costruzione del tutto unica, tale da escludere qualunque paragone con quella di uno stato. Inoltre, chi ragiona di deficit democratico considera la democrazia rappresentativa quale praticata a livello nazionale la sola forma di legittimazione per l'esercizio del potere politico, laddove i teorici della *governance* postnazionale obiettano che l'Unione è già provvista di una sua sufficiente legittimazione, basata su risultati dell'azione di governo ben più soddisfacenti di quelli degli Stati membri.

Ora possiamo aggiungere che mentre il Parlamento europeo, nell'intento di superare il suo statuto di istituzione minore rispetto alle altre del triangolo istituzionale, ha puntato su un'espansione delle proprie funzioni sulla falsariga della tesi del deficit democratico, la Commissione ha sempre espresso un chiaro favore per l'approccio postnazionale, che si è talora tradotto in discipline dell'Unione.

La Strategia di Lisbona del 2000 era per esempio supportata da un ambizioso disegno di *governance*, il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC), che si basava su processi anziché su atti formali, sulla *soft law* piuttosto che sulla *hard law*, e sul coordinamento, la *peer review*, le reti e l'eterarchia quali elementi capaci di sostituirsi ai vecchi strumenti centralizzati e gerarchici di controllo, nonostante il successo dell'intera operazione dipendesse in ultima analisi dalla volontà degli Stati Membri di varare riforme strutturali del welfare³⁰. Il successivo fallimento della Strategia rivelò che l'ossequio prestato dai governi nazionali al MAC era solo formale, trattandosi di spostare risorse dalle tradizionali politiche sociali ad investimenti in economia della conoscenza che avrebbero messo a repentaglio il consenso elettorale dei riformatori.

Il Libro Bianco della Commissione del 2001 sulla *governance* europea si rifaceva molto più esplicitamente a concetti postnazionali, nell'intento di combinare il vecchio metodo comunitario con l'assunzione che i poteri dei governi nazionali sono oggi dispersi in una pletera di organizzazioni multi-livello, ONG, associazioni e gruppi di interesse pubblici e privati³¹, in corrispondenza con l'ipotesi che la globalizzazione avesse posto termine all'epoca della democrazia rappresentativa³².

²⁹ M.Ruffert, *The European Debt Crisis*, cit., 1804-1805.

³⁰ R.Colliat, *A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance*, in *European Law Journal*, Vol. 18, No. 1, January 2012, 18.

³¹ European Commission, *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428.

³² T.Burns, C.Jaeger, A.Liberatore, Y.Mény and P.Nanz, *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, Green Paper prepared for the Conference of the European Union, AS/D (2000) (European Commission, 2000), in http://ec.europa.eu/governance/docs/docs_en.pdf.

Nella consapevolezza del crescente senso di lontananza dai cittadini delle politiche europee, questo approccio mira a realizzare una maggiore vicinanza ad essi³³, ricorrendo però paradossalmente agli elitari paradigmi del post-moderno filtrati dalle teorie prevalenti in ambito scientifico³⁴. Solo di recente esso è stato criticato da più parti. Così concepita, si è obiettato, la svolta verso la *governance* funzionerebbe come “una macchina dell’antipolitica”, nella quale la responsabilità viene progressivamente vanificata, il processo decisionale diventa sempre più remoto dai cittadini europei, e il senso tradizionale della legalità viene oscurato e dissipato³⁵.

Non si tratta di fare guerra a una parola. Un conto è auspicare circuiti deliberativi più aperti oltre a quelli della democrazia rappresentativa, altro è una contrapposizione semplificata che finisce col puntare su un approccio fondato sulla *governance* a spese della tradizionale nozione di governo, o sulla democrazia deliberativa a spese della democrazia rappresentativa³⁶. La stessa parola *governance* assume un significato ben diverso, quando designa una formula organizzativa adatta a rispondere alla sfida di combinare elementi del vecchio stato-nazione con quelli di un mondo post-westfaliano, risolvendo il paradosso di preservare forti culture politiche nazionali nel costruire un’area economica integrata fino a fare dell’Unione un attore economico ben individuato³⁷.

Aggiungo che le differenze più significative fra i contesti nazionali e quello europeo non vanno più rinvenute sul terreno della ridefinizione dello spazio democratico. In ambedue assistiamo a costanti controversie e negoziazioni di interessi, all’ascesa di autorità indipendenti, alla diffusione di forme dialogiche e partecipative di democrazia. Anche la formula dei “*multiple demoi*”, impiegata da Weiler venti anni fa per caratterizzare lo spazio europeo, si può estendere sempre più alle convivenze nazionali, vista la crescente densità delle aggregazioni multiculturali. La differenza più significativa fra tali contesti deve essere piuttosto rintracciata nelle modalità di distribuzione del potere fra le istituzioni politiche.

Il discorso che emerge dal Libro Bianco della Commissione va in ogni caso contestualizzato. La ‘costituzione europea’ era allora al vertice dell’agenda. Nel suo discorso del gennaio 1999 al PE il Ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer aveva auspicato un ampio dibattito sul tema, con l’effetto di convincere influenti leader politici che era tempo di usare la parola ‘costituzione’, che era stata bandita dal lessico ufficiale europeo per timore delle controversie che poteva provocare. E la Conferenza di Laeken del dicembre 2001 terminò con la nota Dichiarazione che aprì la strada al Trattato costituzionale. Soprattutto, si stavano prospettando nuove soluzioni del deficit democratico europeo, a cominciare da quella volta a rendere la Commissione responsabile davanti al PE, e quindi ad affermare la legittimazione politica delle sue funzioni in termini di governo. In questa prospettiva l’insistenza del Libro Bianco sulla *governance* e sul prossimo avvento di forme non-rappresentative di democrazia consentiva di rinvenire una base alternativa di legittimazione, che al tempo stesso ne salvaguardava lo storico ruolo di guardiano dell’interesse europeo. La scelta di impiegare la parola ‘*governance*’ in luogo di ‘governo’ non era una questione di cultura. Investiva il destino della Commissione.

Si direbbe che il Trattato di Lisbona, nell’affermare solennemente che “il funzionamento dell’Unione” si fonda sulla “democrazia rappresentativa” (Art. 10, par. 1), abbia assunto una

³³ European Commission, *European Governance*, 35.

³⁴ Cfr. ad es. J.Shaw, *Postnational constitutionalism in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, Special Issue, 1999, 580; U.Halter, *Pathos and Pathina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination*, in *European Law Journal*, vol. 9, No. 1, February 2003, 14 ss.; V.Breda, *A European Constitution in a Multinational Europe or a Multinational Constitution for Europe?*, *ivi*, vol. 12, No. 3, May 2006, 330 ss.

³⁵ C.Shore, *European Governance or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government*, in *European Law Journal*, Vol. 17, No. 3, May 2011, 303. R.Bellamy and D.Castiglione, *Democracy by Delegation? Who Represents Whom and How in European Governance*, in *Government and Opposition*, Vol. 46, No. 1, 2011, 125. G.Conway, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*, Vol. 17, No. 3, May 2011, 306.

³⁶ D.Curtin, *Tailoring Legitimacy To the Shape of the EU*, in *EuConst*, 2005, n. 1, 426.

³⁷ *Completing the Euro*, cit., 21.

posizione opposta a quella del Libro bianco, frustrando la speranza della Commissione di mantenere quel ruolo di agenzia di modernizzazione nel sistema dell'Unione che aveva a lungo esercitato in passato. Anche se i successivi riferimenti dell'art. 10 a congegni di democrazia partecipativa, al dialogo aperto delle istituzioni con associazioni della società civile e alle "ampie consultazioni" della Commissione con le parti coinvolte dalle decisioni da adottare evocano la retorica del discorso postnazionale. Ancora, le previsioni che il Presidente della Commissione è nominato dal Consiglio Europeo "tenendo conto" dei risultati delle elezioni del PE, e poi eletto dal PE, e che l'intera Commissione è collettivamente responsabile di fronte ad esso (art. 17, parr. 7 e 8), disegnano un circuito non dissimile da quello fiduciario, ed una corrispondente configurazione della Commissione come governo che sicuramente non rientrava nei voti dei redattori del Libro Bianco.

Ma in sede di attuazione del Trattato, né queste previsioni, né la tendenziale acquisizione da parte del PE delle funzioni tipiche delle assemblee rappresentative nazionali, né il rafforzato circuito fra le istituzioni europee e i parlamenti degli Stati membri sono bastati a mantenere la promessa di un funzionamento dell'Unione "fondato sulla democrazia rappresentativa". Le ragioni non possono ricondursi alle ricadute istituzionali della crisi finanziaria, ma vanno rinvenute nell'assetto dei rapporti fra gli Stati membri e l'Unione.

Esso spiega, in primo luogo, il fatto che le elezioni per il PE sono strutturate come elezioni nazionali, non solo nel senso che i sistemi elettorali rimangono definiti con leggi nazionali, ma anche per la resistenza dei partiti politici a strutturare una reciproca competizione politica su piattaforme europee, e per la designazione di candidati alla Presidenza della Commissione. Finquando ciò non avverrà, la previsione che, nel nominare il Presidente della Commissione, il Consiglio Europeo "terrà conto" dei risultati dell'elezioni del PE resterà lettera morta, lasciando ampio spazio discrezionale ai Capi di Stato e di governo.

In secondo luogo, in parte come conseguenza di quanto ora detto, i governi degli Stati membri possono accaparrarsi i benefici ai fini interni, ed esternalizzare gli svantaggi, della convivenza nell'Unione. Mentre il peso delle scelte più dure, come i vincoli di Maastricht, si scarica sull'Unione, le politiche europee di lungo periodo, che richiedono iniziative dai governi nazionali, sono vanificate ove generino costi elettorali, come dimostra fra gli altri l'esito della Strategia di Lisbona. Questo gioco è reso possibile dal fatto che il sistema è strutturato in modo da non far emergere la responsabilità politica di quanti vi prendono le decisioni che contano. E' vero che, data la grande complessità delle contemporanee, l'accertamento delle responsabilità richiede ovunque analisi dettagliate sotto vari profili³⁸. Nondimeno, la peculiare dispersione delle autorità di governo che caratterizza l'Unione crea occasioni uniche per esercitare il potere senza doverne rendere conto all'esterno. Anche quanti ritengono la Commissione responsabile verso le altre istituzioni ammettono che la sua responsabilità è rimasta carente nei confronti delle opinioni pubbliche³⁹. Ma tali risultano anche i rappresentanti degli Stati nelle varie formazioni, politiche e amministrative, in cui sono insediati: ed è soprattutto a costoro che, per le ragioni già indicate, conviene mantenere la dispersione dei centri decisionali e l'opacità delle procedure dietro il cielo blu e le stelle del simbolo dell'Unione, in modo da alimentare la favola mediatica di Bruxelles quale sede di una inaccessibile tecnocrazia.

Ossessionate dal bisogno di prefigurare un modello istituzionale per l'Unione, salvo a dividersi sul se dovesse o meno ricalcare quello statale, le tesi del deficit democratico e della *governance* postnazionale hanno ambedue ignorato il gioco da tempo in corso di reciproche convenienze e connivenze fra Unione e Stati membri. Dirottando l'attenzione da questo punto fondamentale, la comunità scientifica non ha reso un buon servizio all'impresa europea, e si trova ora spiazzata dalla crisi.

³⁸ M.Bovens, D.Curtin and P.'t Hart, *The Real World of EU Accountability: Comparisons and Conclusions*, in *The Real World of EU Accountability. What Deficit?* (a cura degli stessi), OUP, Oxford, 2010, 174 ss.

³⁹ A.Wille, *The European Commission's Accountability Paradox*, in *The Real World of EU Accountability*, cit., 85.

7. Sopraggiunta la crisi finanziaria, il gioco di cui abbiamo parlato è divenuto impraticabile. I dirigenti politici si trovano stretti nella tenaglia fra i mercati finanziari e quegli stessi elettori ai quali, al riparo dei meccanismi istituzionali dell'Unione, avevano raccontato la favola della tecnocrazia europea, e che ora in varie forme si rivoltano contro di loro. D'altra parte, il rischio di un affondamento dell'intera Unione è ampiamente reputato come meno remoto che mai, con conseguenze incalcolabili sulla stessa tenuta delle democrazie costituzionali degli Stati membri.

Una riforma che assicuri l'efficienza, non meno che la democraticità, dell'assetto istituzionale è perciò sottoposta a vincoli finora sconosciuti ai titolari del potere di revisione dei trattati europei. Nello stesso tempo, le considerazioni che si sono svolte sollecitano un cambiamento di approccio. Più che di limitare il potere dei governi nei processi decisionali, si tratterebbe infatti di ridurre la dispersione dell'azione dell'Unione, che ne mette a repentaglio le prestazioni e nello stesso tempo impedisce la visibilità e la responsabilità delle sue istituzioni.

Per ora a dominare la scena è il dibattito sulla riforma istituzionale dell'Unione economica e monetaria.

Ma va letto nel quadro dei problemi irrisolti della convivenza democratica del continente.