

La Governance Multilivello dell'Unione Europea

di Chiara Zoccarato

Sommario

1. Unione Europea: il problema è il contenuto o la forma?
2. Il nuovissimo e meraviglioso mondo delle *Governance*
3. La nostra galassia multilivello
4. Modifiche: quali modifiche?
5. Se il disegno è venuto male

1. Unione Europea: il problema è il contenuto o la forma?

La **critica** all'Unione Europea è un *hot topic* nei nostri quotidiani e arriva ormai da tutte le parti. Dai cittadini, disoccupati e privati di servizi e tutele essenziali. Dai sindacati, che non sanno più come difendere il lavoro e i diritti dei lavoratori in caduta libera, con centinaia di aziende che chiudono e precarizzazione istituzionalizzata. Ma anche da quel "mercato" nel cui nome sarebbe stata fatta l'Unione europea stessa: gli imprenditori, che trovano la concorrenza insostenibile a causa della tassazione opprimente e della stagnazione delle vendite e che di fatto privilegia principalmente i grandi gruppi, ed ora perfino le banche, private della garanzia di Stato (Bail-out) e costrette dalla BCE a tassi negativi sulle riserve in eccesso, una vera e propria tassa, per costringerle a prestare non si sa bene a chi in questa situazione.

Certo, non ci si può aspettare niente di diverso se lo scopo dell'unione è il mercato e non uno qualunque, solo quello "altamente competitivo", ed ha in quanto istituzione l'obiettivo della **stabilità dei prezzi** prima di ogni altro parametro economico. Non è lo scopo Repubblicano "del pieno sviluppo della persona umana e la piena partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". C'è una differenza di sostanza notevole. Un'Unione fondata sul **mercato** è diversa da una Repubblica fondata sul **lavoro**.

Ma a tutti i "critici" di questa Unione, quelli che bisogna riscrivere i Trattati, modificare la sostanza, a loro chiedo: è sufficiente? L'austerità è un problema di contenuti?

Temo non abbiano compreso cosa sia "questa" Unione. C'è una questione di forma clamorosamente ignorata. La forma è importante quanto la sostanza. E può influenzarla molto più di quanto si creda.

2. Il nuovissimo e meraviglioso mondo delle *Governance*

Cos'è l'organismo sovranazionale cui apparteniamo, avendo perfino ceduto quote di sovranità, che chiamiamo Unione Europea: E' una Federazione? No, non lo è.

Ci sono decine di giuristi che non sanno dargli un nome: si tratta di una forma politica mai vista prima (e forse un motivo c'è). Appartiene alla famiglia delle *Governance* Multilivello, che tuttavia nascono in un contesto prettamente economico.

Gret Haller, Commissione di Venezia

"Il concetto di Governance fu in origine sviluppato dalla Banca Mondiale, al fine di trovare criteri applicabili per la concessione di prestiti. Ora che altre organizzazioni internazionali hanno adottato questo concetto, è importante non perdere di vista il contesto in cui è emerso in primo luogo. "Governance" non è un concetto giuridico, ma un'idea che è emersa dallo studio delle istituzioni da un punto di vista economico."

R.W.A. Rhodes, Understanding Governance 1997

Il concetto di Governance può essere definito come «un nuovo processo di governo, una condizione distinta di regolamentazione sociale; un nuovo metodo attraverso il quale la società è governata»

Roberto Bin, Prof. Diritto Costituzionale Università di Ferrara

*"Il trionfo della corporate governance è il frutto del trionfo di una visione neo-liberista, tutta proiettata alla liberalizzazione del mercato e intimamente intrisa da un'opzione antistatalista, ossia antipolitica. L'unica regolamentazione che tale visione sopporta è l'autoregolamentazione, ossia niente che sappia di giuridico. Anche il successo della governance riferito all'organizzazione politica trae con sé lo stesso bagaglio di opzioni ideologiche. **Quello che essa esprime non è semplicemente un aggiornamento terminologico ma una vera e propria sostituzione nei modelli di governo politico della società"***

La *Governance* europea è composta da più istituzioni **indipendenti** e **interconnesse** tra di loro in vario modo e su livelli diversi, orizzontali e verticali: dal livello sovranazionale a quello locale e nei livelli politico, giuridico ed economico-finanziario.

La *Governance* trasmette attraverso queste connessioni gli **input informativi** delle politiche da sviluppare e ne riceve degli **output** che servono a monitorare l'efficacia della performance ottenuta.

Piccolo dizionario di primo soccorso:

Indipendenza: al di fuori di possibili ingerenze di parte, ma anche fuori dal controllo democratico.

Input: effettuati mediante *soft law*, regolazione connotata dalla produzione di norme prive di efficacia vincolante diretta ma che influiscono pesantemente sul processo decisionale, sono i governi ad avere la responsabilità di tradurla in *hard law* (procedurale).

Performance o output razionale: conformità ai principi tecnici fissati e ai parametri di risultato stabiliti dalla normativa europea, derivata dall'ideologia economica considerata "verità assoluta" (scuola Austriaca ordoliberalista e monetarismo, cioè teorie economiche ben precise che non sono affatto neutre politicamente né scientificamente così valide come ci viene fatto credere).

Gret Haller, Commissione di Venezia

*"il concetto di basare una buona Governance su una logica legata ai risultati o al rendimento illustra molto chiaramente il difficile legame tra democrazia e il presunto "buon governo". Quando le valutazioni sono basate su criteri di risultato, questi criteri legittimano la legislazione alla quale poi è praticamente impossibile opporsi con mezzi democratici. L' "**Oggettività Statistica**" **preclude il dibattito pubblico sulla legislazione proposta**, che è necessario invece per l'esercizio della democrazia."*

Cosa significa all'atto pratico?

Una notizia di cronaca recente dal Portogallo: la nuova manovra di Lisbona è "a rischio di **non conformità**" con il Patto di stabilità e di crescita. Moscovici è stato rapido ad aggiungere che non si trattava di "una **decisione politica**, ma **oggettiva**", in quanto "la Commissione non guarda l'orientamento politico di un governo ma le regole, e questo è il messaggio che rivolge a tutti a prescindere dal colore del governo".

3. La nostra galassia multilivello

La Governance Europea è una costellazione variegata, ma si possono forse individuare tre stelle fisse: la Commissione, la Corte di Giustizia Europea e la BCE.

1. Commissione Europea

La Commissione detta le linee guida dell'unione, gode del monopolio sull'*iniziativa* legislativa e contemporaneamente è il potere esecutivo dell'unione, oltre ad avere funzioni di controllo. Ecco, Montesquieu avrebbe forse qualcosa da dire.

Dal [sito ufficiale](#) "La Commissione europea è il braccio esecutivo **politicamente indipendente** dell'UE. È **l'unico organo cui compete redigere le proposte di nuovi atti legislativi** europei. Inoltre, attua le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE"

Avendo funzioni così importanti è indipendente, *super partes*. Talmente *super* che **non è eletta dai cittadini** (il popolo è di parte). Anzi i cittadini nemmeno conoscono i Commissari. Sfido chiunque a saper citare i nomi di almeno tre di essi (come il sig. Moscovici di prima, Commissario per gli Affari Economici e Monetari). I Commissari sono scelti dal Presidente della Commissione o suggeriti per meriti e capacità altissime (il fatto che i cittadini non li conoscano getta forse qualche ombra su questo, ma siamo i soliti [complottisti](#)), la nomina ufficiale avviene per ratifica da parte del Consiglio Europeo.

Intorno a questa stella fissa ruota infatti il **Consiglio Europeo**, che dovrebbe definire l'orientamento politico generale e le priorità dell'Unione (il cui Presidente è attualmente [Donald Tusk](#)). Tale organo è composto dai capi di governo dei singoli Stati membri, governi democraticamente eletti: come Renzi, o prima di lui Letta e Monti, con tanti altri casi simili in giro per l'Europa.

Altro organismo è il **Consiglio dell'Unione Europea**, che *negozia* e *adotta* leggi basate sulle proposte della Commissione Europea, composto dai ministri degli Stati membri. La Commissione propone e il Consiglio dispone.

Il **Parlamento Europeo** è effettivamente eletto, ha perfino acquisito l'onore di co-legislatore assieme al Consiglio dell'Unione Europea. Compito che si esplica nella facoltà di chiedere alla Commissione di preparare una legge su un determinato argomento (la trattazione resta suo compito esclusivo) e di proporre modifiche che il Consiglio dell'UE **non è tenuto giuridicamente a considerare**, ma non può deliberare prima di averlo **ricevuto**. Il Parlamento Europeo, l'unico organo democratico, è di fatto un soprammobile, un cestino di frutta di ceramica variopinta: le buone cose di pessimo gusto.

La procedura di codecisione, introdotta dal trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992), è stata ampliata e adeguata dal trattato di Amsterdam (1999) per rafforzarne l'efficacia. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, tale procedura, ribattezzata procedura legislativa ordinaria, è diventata la principale procedura legislativa del sistema decisionale dell'UE

 Documenti legislativi

Procedura di consultazione	Approvazione	Altre procedure legislative	Procedura d'iniziativa
<p>Il Parlamento europeo può approvare o respingere una proposta legislativa o proporre emendamenti alla stessa. Il Consiglio non è giuridicamente obbligato a tenere conto del parere del Parlamento sebbene, stando alla giurisprudenza della Corte di giustizia, non possa deliberare prima di averlo ricevuto.</p>			

Taluni questo lo chiamano il "deficit democratico" dell'Unione Europea.

È l'unico deficit che non abbattono. Eppure si chiama allo stesso modo. Un'altra delle tante curiosità di questa Unione.

«Con la governance, tutti i presupposti giuridici e istituzionali che erano alla base della democrazia rappresentativa europea vengono sensibilmente ritoccati ed erosi (...) il consueto allestimento delle istituzioni rappresentative» si trova ad interagire con «modalità e soggetti con queste incompatibili» (Prof. Ferrarese)

L'Unione Europea, rispetto agli Stati membri, ha competenza esclusiva su materie di importanza fondamentale, concorrenti o sussidiarie sulle altre.

Competenze esclusive	Competenze concorrenti	Competenze di supporto
<p>In questi settori l'Unione ha competenza esclusiva di produrre direttive e di concludere accordi internazionali quando indicato in un atto legislativo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. unione doganale; 2. definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; 3. politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; 4. conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; 5. politica commerciale comune. 	<p>In questi ambiti gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. mercato interno, 2. politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato, 3. coesione economica, sociale e territoriale, 4. agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare, 5. ambiente, 6. protezione dei consumatori, 7. trasporti, 8. reti transeuropee, 9. energia, 10. spazio di libertà, sicurezza e giustizia, 11. problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. 	<p>In questi settori l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. tutela e miglioramento della salute umana, 2. industria, 3. cultura, 4. turismo, 5. istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; 6. protezione civile, 7. cooperazione amministrativa.

Quel che resta ai governi nazionali è poco nulla.

La politica fiscale, che dovrebbe essere gestita a livello nazionale, di fatto è limitata da vincoli di bilancio ineludibili e da principi espliciti dei Trattati quali la libera concorrenza e il divieto di intervento statale e di solidarietà (se per questa è necessario contravvenire alle regole!) da qui la radicale modifica del **nostro modello sociale e di vita**. La legge di stabilità, il documento di politica fiscale per eccellenza, viene discussa

con i vari Desk preposti dalla Commissione a "monitorare" "consigliare" e "ammonire" i governi nazionali in merito.

Dal *Corriere della Sera* del 29 dicembre 2015:

Non è la prima volta che dall'estero arrivano analisi severe su quella che un tempo è stata la sesta economia del mondo (oggi la nona, dopo Brasile e India). In certe occasioni però non conta solo il merito dell'analisi, ma anche chi la svolge e quando. Qualche giorno fa, ne hanno proposto una sul sito www.vox.eu Dino Pinelli, István P. Székely e Janos Varga. Nessuno dei tre è noto in Italia, ma le loro idee contano perché questi analisti sono al cuore del lavoro che la Commissione europea sta svolgendo sulla Legge di stabilità e sul programma di riforme del governo di Matteo Renzi. Soprattutto il primo, Dino Pinelli: è il capo del «desk Italia» della direzione generale Affari economici di Bruxelles, l'ufficio da cui parte la valutazione sulla manovra in deficit del governo. Anche Székely e Varga si trovano in posizioni delicate, il primo direttore di ricerca e il secondo economista alla direzione generale di Bruxelles che sta passando al vaglio la Legge di stabilità dell'Italia.

2. La Corte di Giustizia Europea

La Corte di Giustizia Europea, guardiana della corretta interpretazione della legge europea e della sua applicazione. La sentenza sugli OMT è un capolavoro in tal senso. A lei dobbiamo il concetto di *Primacy* cioè di supremazia e di effetto diretto della legge europea su quella nazionale. Alec Stone Sweet, un notissimo giurista internazionale, l'ha definito un **colpo di Stato giuridico**. Era il [1964](#).

Prof. Alec Stone Sweet

"The juridical Coup d'Etat and the problem of Authority"

Per Colpo di stato giuridico intendo una trasformazione fondamentale dei fondamenti normativi di un sistema legale attraverso il lawmaking costituzionale di una corte. Posso identificare tre importanti colpi di stato giuridici in Europa uno di questi è Costa 1964 con cui la Corte di Giustizia Europea annunciò la *dottrina della supremazia* della legge Comunitaria che, combinata alla dottrina dell'effetto diretto in Van Gend en Loos servì a "costituzionalizzare" il Trattato di Roma. Quando la dottrina dell'effetto diretto e della supremazia iniziò gradatamente ad affermarsi, **emerse una sorta di sistema nervoso centrale** per l'applicazione della legge europea e il coordinamento della comunità Europea e degli ordini legali nazionali. **Questo sistema, interamente prodotto da un colpo di stato giuridico**, ha gestito le innumerevoli complessità dell'integrazione legale ...La nozione della corte di "supremazia" non è neutrale rispetto alle funzioni assegnate ai giudici nazionali. La corte si aspetta che i giudici nazionali operino in qualità di agenti dell'ordine comunitario: quando giudicano dispute in competenze governate dalla legge comunitaria, sono obbligati a prendere decisioni in riferimento e nel rispetto di quella legge

Si è sperato nell'efficacia dei "controlimiti" (cfr p.25), tuttavia la Corte costituzionale ha sottolineato che il **giudice non può censurare disposizioni comunitarie "senza richiedere alla stessa Corte di Giustizia il controllo di validità di tale norma in relazione ai diritti fondamentali che pure fanno parte del diritto comunitario"**. Sono stati di fatto disinnescati.

Che dire poi dell'attività normativa delle corti, anomala per il nostro sistema giuridico di cui ha ampiamente trattato [Massimo Luciani](#) ma tanto caldamente raccomandata dalla onnipresente Commissione di Venezia per cambiare le Carte Costituzionali di ostacolo al "nuovo che avanza" (troppo "democratiche", troppo "socialiste"?) <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29001-e>

COMMISSIONE DI VENEZIA

Dallo Studio richiesto dal Consiglio Europeo su come modificare le costituzioni nazionali

109. La modifica formale non è la sola forma di modifica costituzionale e in alcuni sistemi non è nemmeno la più importante. Lasciando da parte gli atti rivoluzionari o illegali, le due vie alternative più importanti per una modifica legittima sono attraverso l'interpretazione giuridica e attraverso lo sviluppo di consuetudini/convenzioni non scritte che integrino o contraddicano il testo scritto. Come ciò avvenga in un sistema costituzionale influenza la necessità di una modifica formale.

112. La commissione di Venezia ha ripetutamente accolto e promosso il modello delle corti costituzionali che è ora diffuso in Europa. E' un modello che è in generale favorevole all'interpretazione giuridica costituzionale. Queste corti possono in modo legittimo contribuire a sviluppare il loro sistema costituzionale nazionale.

Tuttavia, la Commissione di Venezia ritiene che per modifiche costituzionali maggiori, una procedura politica deliberativa e democratica sia chiaramente preferibile ad un approccio puramente giuridico.

Oggi ci sono costituzionalisti che si stracciano - giustamente - le vesti per combattere la riforma del Senato (indegna) e la legge elettorale Italicum. Vorrei recuperare con loro un percorso di memoria condiviso, per capire se tutto questo arriva da Marte o se era forse prevedibile; soprattutto prima di arrivare alla modifica dell'articolo **81** e a quella degli articoli **117**(*) e **119** (**), già quando abbiamo visto cadere inermi sul campo l'articolo **41**, per non parlare degli articoli **1**, **3**, etc...

Fiammetta Salomoni, La Sapienza di Roma

*“Non è un caso che le uniche pronunce nelle quali la Corte costituzionale ha richiamato precedenti sentenze della Corte di giustizia abbiano avuto ad oggetto la presunta violazione dell’art. 41, giacché in questa materia, **com’è noto**, il diritto comunitario ha esercitato la sua maggiore influenza sul diritto interno, **trasfigurando** la portata della tutela che la Costituzione appresta alla libertà di iniziativa economica privata. In altri termini, in questo caso, il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia non ha avuto quel significato di accettazione di una giurisdizione superiore che avrebbe avuto negli altri casi, dal momento che le limitazioni di sovranità alle quali ha consentito il nostro ordinamento quando ha aderito alle Comunità europee **implicavano in re ipsa il consenso ad un radicale cambiamento del modo di intendere tutta quella parte della nostra Costituzione dedicata ai rapporti economici, cambiamento che, quindi, non è stato affatto determinato dalla giurisprudenza comunitaria bensì dagli stessi Trattati istitutivi.**”*

Con l'integrazione al progetto politico europeo, che prevedeva chiaramente delle cessioni di sovranità e la sentenza citata prima della ECJ era stata chiarissima in tal senso (***) e l'**adesione** ad una **forma politica nuova**, la pressione sul sigillo della nostra Carta Costituzionale - l'articolo 139 - è diventata forse intollerabile fino alla rottura definitiva e conseguente sfilamento progressivo di ogni singolo pezzo. Vorrei qui ricordare le parole, sempre drammaticamente profetiche, di uno dei nostri massimi Padri Costituenti, Piero Calamandrei:

“Dunque, la forma repubblicana non si potrà cambiare: è eterna, è immutabile. Che cosa vuol dire questa che può parere una ingenuità illuministica in urto colle incognite della storia futura? Vuol dire semplicemente questo: che, se domani l'Assemblea nazionale nella sua maggioranza, magari nella sua unanimità, abolisse la forma repubblicana, la Costituzione non sarebbe semplicemente modificata, ma sarebbe distrutta; si ritornerebbe, cioè, allo stato di fatto, allo stato meramente politico in cui le forze politiche sarebbero di nuovo in libertà senza avere più nessuna costrizione di carattere legalitario”

Cioè la situazione attuale, perfettamente descritta.

*117 "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"

**119 "Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"

*** Costa vs Enel 1964 "By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and, more particularly, REAL POWERS stemming from a limitation of Sovereignty or a TRANSFER OF POWERS from the States to the Community"

Il termine *trasferimento* non ha bisogno di ulteriori commenti.

3. La BCE

Infine abbiamo la BCE: **l'unica Banca Centrale al mondo che non abbia dietro di sé uno Stato e nemmeno un'autorità fiscale.**

Può essere solamente il parto di una mente [autoritaria](#).

Una cosa mai vista, per un semplicissimo motivo: non funzionano così i sistemi monetari.

La politica monetaria da sola e senza coordinazione, non funziona. Non ha alcun effetto sulla crescita economica; il taglio dei tassi e il Quantitative Easing non fanno ripartire il credito bancario. Non è una questione di tempo (si veda i 20 anni di tale politica in Giappone).

Warren Mosler lo dice chiaramente "La libera competizione come viene comunemente chiamata è spesso inapplicabile dal momento che **la valuta è in quanto tale un monopolio pubblico**".

La **BCE** è stata creata per la gestione del sistema dei pagamenti, impostare i tassi overnight e intervenire sui mercati valutari. La maggior parte delle funzioni e responsabilità fiscali di governo rimangono a livello nazionale, non essendo state trasferite ad un livello federale. Welfare - sanità e pensioni – sono ad esclusivo carico dei governi nazionali.

La direttiva che vieta l'intervento statale nell'economia compromette in modo evidente e prevedibile due funzioni: **la compensazione della disoccupazione e la garanzia sui depositi bancari**. Questo fu scritto da Warren Mosler nel [2001](#) e ancora da Jan Kregel nel [1999](#).

Il problema di finanziare la spesa pubblica non deriva dai soli limiti imposti dai trattati, ma dal funzionamento del mercato stesso, che comprende perfettamente che **uno Stato privato della capacità di emettere moneta è a rischio default**. Se anche uno Stato volesse sfiorare i limiti, non rispettare le regole come alcuni suggeriscono, i compratori esigerebbero costi aggiuntivi molto elevati (*Kelton 2003 Fiscal Competition and the Rationing of Credit*). Draghi, che conosce questo meccanismo alla perfezione, nel suo tentativo di salvare il progetto euro, ha infatti iniziato a comprare titoli di Stato sul mercato secondario, ma è pur sempre un modo indiretto e comunque molto discrezionale (compatibile per ossimoro con la dottrina dell'Indipendenza). La BCE ha la massima autonomia decisionale su **quando e quanti titoli** comprare. L'abbiamo visto con la Grecia. Una forma di ricatto terribile e a quanto pare, legittimo. Ecco le parole di Yves Mersch membro del Consiglio della Banca Centrale Europea:

“A currency beyond the nation state: The euro and its institutional challenges ahead”

Dinner speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB

"Solo una interpretazione "radicalista" dell'identità costituzionale indicherebbe che le competenze non possono essere trasferite ad un'altra "entità" senza violare la potestà originaria del popolo. Questa interpretazione è basata sulla credenza antiquata che gli stati nazionali sono il luogo esclusivo della legittimità"

4. Modifiche: quali modifiche?

Per la modifica dei Trattati serve l'**unanimità**. Cosa chiaramente impossibile, soprattutto con 28 Stati membri. A conferma di questo fatto, negli ultimi anni si è ricorsi a strumenti di diritto internazionale, cioè esterni al diritto europeo, per aggirare questo ostacolo e **governare** le criticità più urgenti (ESFS, Fiscal Compact e ESM). L'integrazione europea procede sempre in conseguenza a shock economici e si muove lungo le linee di struttura. Si creano nuovi organismi autonomi e autoreferenziali che vengono "affiancati" o "innestati" sull'impalcatura esistente. Si parla di unione fiscale? Sarà affidata a entità fuori dal controllo democratico. Sono già stati fatti passi avanti verso quella direzione. In silenzio. A novembre scorso (2015) è stato istituito [l'Advisory Fiscal Board](#), senza che nessuno ne parlasse. È composto da un Presidente e quattro membri scelti direttamente dalla Commissione Europea. Sinonimo di indipendenza. Da noi.

Chi parla di Stati Uniti d'Europa **ignora colpevolmente** il problema della struttura già in essere e ben cristallizzata. Va comunque prima cancellata questa e rifatta dalle fondamenta se si vuole arrivare ad un vero federalismo.

Per modificare parte dei contenuti dei Trattati, le istituzioni nazionali e i partiti contano poco. Ripensiamo a quale era il ruolo del Partito nella forma pienamente repubblicana: era l'istituzione prevista per la partecipazione democratica dei cittadini, per concorrere con metodo democratico a **determinare** la politica nazionale (art.49) nel luogo dove veniva prodotta, il Parlamento. Oggi i Parlamenti Nazionali decidono sui diritti dei pesci rossi, e basta. E quello Europeo, dove i Partiti possono mandare i loro rappresentanti, ha ancora meno potere. Se non vi torna questo discorso, rileggete lo schema sulle competenze esclusive, concorrenti e sussidiarie.

Peggio ancora, un partito che nasca oggi con l'idea di voler modificare i contenuti senza contestare l'intero impianto ed eventualmente proporsi come forza di governo per riportare la sovranità costituzionale ed economica allo Stato, alla nostra Repubblica, deve necessariamente adattarsi al sistema. Potrà cercare di limitare i danni (riuscirci, all'evidenza dei fatti, è un'aspettativa poco realistica), ma **si pone nella condizione di dover scegliere se sacrificare prima i giovani, i pensionati o i malati, valutando su parametri economici la sacrificabilità dell'una rispetto all'altra categoria**, ed in coscienza: tutto questo è intollerabile, mostruoso.

Non c'è mezzo democratico in senso stretto per modificare i trattati, perché la struttura non è democratica. La modifica è possibile, ma passa necessariamente da altre logiche, legate a determinati gruppi di potere.

Gret Haller, Commissione di Venezia

*"Quando andiamo a considerare il concetto di "governance democratica", chiediamoci perché non usiamo semplicemente il termine "democrazia". In altre parole, qual è la differenza tra governance democratica e democrazia? Abbiamo visto come differenti attori hanno utilizzato il termine governante per evitare di usare quello di governo perché avrebbe sollevato complicate questioni sullo Stato o sulla sovranità di uno Stato membro. **Il concetto di governo è legato alla sovranità dello Stato, e negli Stati democratici, con la sovranità del popolo.** Se la governance è un tipo di "governo senza sovranità", non può mai essere associato con la sovranità del popolo. Dobbiamo essere sospettosi dell'apposizione dell'aggettivo "democratico" al concetto di governance."*

E la modifica di qualche parametro, anche importante, come la ratio deficit/Pil e la percentuale d'inflazione, sarebbe sufficiente? La redistribuzione di queste risorse verrebbe indirizzata al bene pubblico o ancora alla competitività?

L'unione potrebbe funzionare meglio ma non per questo diventare un bel posto dove vivere per i cittadini.

Quello che resta da fare ai sostenitori del "sogno europeo" per concorrere alla formazione di politiche comunitarie più "umane e sociali" è questo:

Il concetto di *partecipazione* nell'Unione Europea

Prof.ssa Nadia Maccabini

*"La Commissione Europea, nel Libro Bianco sulla governance, **assegna un ruolo pressoché trascurabile ai Parlamenti nazionali**. Al più concedere, li considera quali coadiutori, volti a favorire l'efficacia delle politiche europee sia attraverso il controllo sulla loro corretta implementazione-esecuzione all'interno dell'ordinamento nazionale che attraverso la formazione di una coscienza europea nell'opinione pubblica di riferimento. La conseguente perdita in termini di democrazia rappresentativa sembra poter essere adeguatamente compensata, seguendo l'argomentare della Commissione europea, attraverso l'apertura e la partecipazione dei soggetti interessati: «democracy depends on people being able to take part in public debate.»"*

Vogliono influire sulla Governace, lì dove veramente vengono elaborate le direttive di governo?

A Bruxelles funziona il lobbismo. La Governance è una modalità di governo aperta, inclusiva e accogliente, ammette cioè un numero e delle tipologie di attori molto più estesi di quelli tipici della **democrazia rappresentativa**. Associazioni di attivisti per i diritti civili, di consumatori, di utenti bancari, ong e movimenti ambientalisti, tutti insieme appassionatamente possono portare le loro specifiche istanze alla Commissione. La UE promuove il rapporto diretto con loro e le ascolta. Il grado di influenza dipende dal grado di risorse finanziarie che si riesce a smuovere, non di voti, quelli non contano, se ancora non fosse chiaro.

Dal rapporto "Sul ruolo degli attori extra-istituzionali" redatto dalla solita Commissione di Venezia:

La definizione di *lobbista* o "attore extra-istituzionale" viene assegnata a tutti i gruppi di interesse, senza alcuna distinzione tra interesse privato o interesse pubblico, e quindi sono lobbisti le **Corporations**, i **sindacati** e le **organizzazioni non governative** (ngo e società civile). Cioè **sono equiparati e protetti allo stesso modo** dall'articolo 10 / 11 della carta dei diritti Europea ECHR.

"L'attività di Lobbying è una parte centrale e legittima del processo democratico. Sebbene il termine sia stato spesso associato a connotazione negativa, il lavoro dei lobbisti è essenziale. Tali attori sono impegnati a dare input, feedback al sistema politico, quindi di aiuto a sviluppare nuove politiche"

"Le attività di lobbying sono, fra le altre, manifestazioni di pluralismo. La Corte ha ripetutamente affermato che "non c'è democrazia senza pluralismo". Pluralismo che, in questo contesto, non si riferisce solo alla tolleranza e alla libera interazione di una pluralità di opinioni, tendenze politiche e interessi. Implica anche un processo politico che assicuri, insieme alla guida della maggioranza, un "trattamento giusto e adeguato delle minoranze" – un termine che la Corte sembra adottare nel suo senso più ampio – e di evitare ogni abuso di posizione dominante."

Ma c'è un fatto di cui essere pienamente consapevoli: la frantumazione della cittadinanza in categorie di interessi specifici e la **partecipazione selettiva** sono la fine della rappresentanza della collettività nazionale, che perde di fatto ogni collegamento con i luoghi del "potere". Il cittadino più debole, non associato, non rappresentato **perché non rappresenta l'interesse di nessuna categoria** (in questa forma non esiste più lo Stato) è destinato ad essere lasciato solo. Completamente.

L'interesse pubblico, nel senso più ampio del termine, finisce. **Si passa al mercato dei diritti.**

Alla fine dei conti, il problema sembra sia comunque la forma, il disegno. Con queste modalità e questo tipo di struttura è quasi impossibile che si riesca ad ottenere un consistente cambio di contenuti. Prevarranno alcuni interessi, magari anche positivi, ma di fatto la sostanza vera non cambia.

5. Se il disegno è venuto male, si butta

Significa prendere l'intero disegno dell'Unione Europea e stracciarlo. Le relazioni disfunzionali vanno recise, necessariamente. Vivere di sogni, speranze, illusioni e altre amenità, porta all'alienazione dalla realtà e paradossalmente incatena all'infelicità vera.

Il percorso non è semplice, va affidato a politici competenti e capaci. Ma è meno tragico di quel che si pensa. I famosi "mercati" non sono sempre "razionali", ma hanno buon senso e di fatto sono mesi che chiedono chiarezza e un'uscita dall'eurozona dei paesi in sofferenza con cui non si fa più *business* da un pezzo.



"L'EURO, come è attualmente costituito – con la sua struttura e i membri attuali – NON DOVREBBE ESISTERE.

Questo Euro crea molti più costi economici che benefici, o almeno per alcuni dei suoi membri – un fatto che è diventato penosamente palese ad alcuni di essi negli anni recenti"

The logo of NOMURA, consisting of the word "NOMURA" in white capital letters on a red rectangular background.

NOMURA

C'è l'idea generale che qualsiasi tentativo di progettare un piano per rottura della zona euro possa aumentare l'ansia negli investitori. Ma la preoccupazione degli investitori per questo possibile evento **è già presente**. Inoltre le incertezze sugli esiti legali e politici del Break-up e del processo di ridenominazione della valuta rende molto difficile per loro gestire il rischio delle loro esposizioni nell'eurozona.

A questo punto della crisi, comunicare dei piani di uscita ridurrebbe quell'ansia, invece che aumentarla, e potenzialmente potrebbe addirittura migliorare gli attuali movimenti di capitale.

I disegni venuti male si possono gettare, le vite umane no.
Le persone non sono sacrificabili per l'ideale di qualcun altro.

