



HAL
open science

L' "euro-izzazione" dell'Europa. Il percorso di una politica costruita 'fuori le mura' dinanzi alle nuove questioni democratiche europee

Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez

► To cite this version:

Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez. L' "euro-izzazione" dell'Europa. Il percorso di una politica costruita 'fuori le mura' dinanzi alle nuove questioni democratiche europee. Parlamenti e democrazia, Il Mulino, 2020. hal-03352609

HAL Id: hal-03352609

<https://hal.science/hal-03352609v1>

Submitted on 28 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'«EURIZZAZIONE» DELL'EUROPA. IL PERCORSO DI UNA POLITICA COSTRUITA
«FUORI LE MURA» DINANZI ALLE NUOVE QUESTIONI DEMOCRATICHE
EUROPEE¹

1. *Premessa.*

L'euro ha cambiato l'Europa. A distanza di venticinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che aprì la strada all'Unione economica e monetaria, e dopo quasi venti anni dall'adozione dell'euro come moneta unica, l'Unione europea appare irriconoscibile sotto molti aspetti. Nel corso degli anni, essa si è dotata di un pervasivo sistema di *governance* delle politiche economiche nazionali. Nell'emergenza della crisi, Trattati, regolamenti, raccomandazioni, strumenti europei di coordinamento, monitoraggio e sanzione delle politiche (di bilancio, fiscali, ma anche di quelle economiche e sociali) degli Stati membri non hanno cessato di svilupparsi e rafforzarsi. Iniziata nel 2008, la crisi economica e finanziaria ha comportato un chiaro inasprimento delle politiche in funzione del raggiungimento della stabilità dell'Eurozona, in particolare per gli Stati membri che ricadono «nell'ambito del programma di assistenza finanziaria» (Cipro, Grecia, Portogallo, Spagna e Irlanda). Le visite periodiche della troika formata dai rappresentanti del Fondo Monetario Internazionale, della Banca centrale europea e della Commissione, incaricati di monitorare la rigorosa attuazione delle decine di riforme incluse nei programmi di aggiustamento (*Memorandum of Understanding*) e firmate da questi Stati membri, hanno rivelato un punto di svolta coercitivo, che non si adatta bene all'immagine del gradualismo e del metodo consensuale che ha caratterizzato fino ad ora il processo decisionale europeo.

Da allora, il dibattito politico e intellettuale si è incentrato sulla *governance* dell'euro e dei suoi «effetti vincolanti». Alcuni hanno sottolineato la forza implacabile di questa nuova «gabbia d'acciaio» economica citando giustamente i suddetti *memorandum of understanding*, che dettano l'assurdo elenco delle misure o gli emendamenti parlamentari da adottare, senza indugio, dagli Stati membri inclusi nel «sottoprogramma» o ancora il progressivo inasprimento del meccanismo di monitoraggio delle politiche fiscali degli Stati membri, che ne limita il margine di intervento fiscale e sociale. Altri hanno sostenuto che la complessità e la natura intergovernativa di queste procedure di sorveglianza (note come «Semestre europeo» vedi *infra*) sono lungi dall'essere caratterizzate dal livello di automatismo e di rigore, che di solito vengono loro attribuiti, se si considerano i numerosi *veto-players* e la politica relativamente conciliante della Commissione Juncker con gli Stati membri coinvolti nell'ambito della «procedura per disavanzo eccessivo». Nessuno qui ha davvero torto ma, attenendoci a un approccio centrato sul vincolo giuridico che «Bruxelles» imporrebbe dall'esterno agli Stati membri, probabilmente perdiamo di vista il problema principale. In primo luogo, perché siamo spinti a identificare un *decisore* unico in questo governo «a più teste», i cui provvedimenti sono il risultato di una progressiva sedimentazione e del successivo consenso tra una molteplicità di attori che vanno dalla Banca centrale europea alla Commissione europea, includendo i ministri dell'economia e delle finanze e i capi di Stato e di governo. In secondo luogo, poiché questo governo è lungi dall'essere dotato di un'unica architettura ma ha una geometria variabile: a seconda dello strumento e del contesto

¹ Traduzione di Alessandro Nato.

istituzionale, la macchina europea funzionerà a 19 (gli Stati membri con l'euro come valuta), 25 (gli Stati firmatari del Trattato di stabilità, coordinamento e *governance* o TSCG) o 27 (gli Stati firmatari dell'Unione bancaria) e avrà una forma a volte intergovernativa, a volte sovranazionale e a volte coercitiva, a volte incentivante, ecc. Infine, i ministri dell'economia e delle finanze e le banche centrali nazionali difficilmente hanno bisogno di essere *forzati* o convinti ad agire nella direzione della stabilità finanziaria e del consolidamento fiscale, essendo essi stessi portatori a lungo termine di quest'agenda. Pertanto, nell'attuazione dell'UEM e durante la gestione della crisi del 2008, chi ha acquisito maggiore potere non è l'Europa sovranazionale sugli Stati membri né la Commissione sui governi nazionali (né il contrario del resto), ma ad avvantaggiarsi è stato un polo finanziario, il quale si è progressivamente posto al centro del potere europeo imponendo le sue priorità che si basano sul tritico della stabilità finanziaria, del consolidamento fiscale e delle riforme strutturali in nome della lotta contro l'inflazione.

Per superare quest'aporia, è utile adottare una visione meno istituzionale e sociologica della *governance* dell'euro e considerare, al di là della molteplicità rigogliosa delle sue istituzioni e dei suoi centri di potere, la fitta e relativamente stabile rete di attori che li animano. La crisi del resto ha fatto vedere quanto questa rete di burocrazie finanziarie nazionali ed europee sia presente in Europa. È da questo punto di vista che suggeriamo di esaminare la forza vincolante della *governance* dell'euro e del ruolo che ha guadagnato progressivamente questo polo finanziario transnazionale come fattore primario in grado di determinare la posta in gioco e le priorità politiche europee ma anche le nuove norme, la credibilità e la legittimazione politica nell'Unione.

Al fine di comprendere questo processo, che è ancora incompleto e sempre contestato, parleremo qui dell'Europa, intesa come l'insieme dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, non nel senso che gli economisti di solito danno a questa nozione (ovvero l'adozione unilaterale dell'euro per sostituire la valuta nazionale, secondo fenomeni analoghi alla cosiddetta "dollazzazione"), ma nel senso sociologico di una progressiva (e incompleta) «colonizzazione del progetto europeo» da parte dell'élite e delle questioni relative al governo dell'euro (e al suo salvataggio). In questo senso, l'«eurizzazione» si riferisce a un processo di ridefinizione delle priorità politiche attorno alla posta in gioco della stabilità dell'area euro, che collega a questo imperativo un insieme di altre politiche economiche, sociali e ambientali, ecc. Ci doteremo quindi dei mezzi necessari per identificare i «veri perdenti» di questo processo di «eurizzazione», non focalizzandoci solo su un'*istituzione* o un *livello*, ignorando certi gruppi di élite. Tali sono le élites del *Welfare* (ministeri sociali), che detengono l'autonomia delle politiche sociali, ma anche le élites partitiche, le quali accusano un indebolimento della loro capacità di guidare il progetto europeo.

2. *Un coacervo di procedure e di Trattati*

Nella storia di questo processo di «eurizzazione», le cui premesse si rinvergono negli anni '80, si deve riconoscere che la crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008 è stata un momento chiave, segnato dall'accelerazione nella strutturazione della *governance* dell'euro. In questo periodo, si è affermata una solidarietà finanziaria tra gli Stati membri che hanno l'euro come moneta attraverso: l'istituzione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria, connotato da una necessaria «condizionalità» imposta ai Paesi inseriti «nell'ambito del programma»; il rafforzamento e l'allargamento del sistema multilaterale di sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri; e ancora un sistema sovranazionale di controllo delle banche private attraverso l'Unione bancaria. La crisi non è un punto di partenza, tutt'altro, perché le scelte e le soluzioni erano già state ampiamente

delineate sin dagli anni '90². Alla fine del secolo scorso, il processo di integrazione europea ha fissato alcuni parametri utili a garantire la stabilità economica e finanziaria dell'area euro mediante un sistema di sorveglianza multilaterale delle politiche nazionali. La *governance* di tale processo è stata affidata a delle istituzioni *ad hoc*, indipendenti o informali, cioè poste ai margini o al di fuori del quadro istituzionale comune dell'Unione europea (e quindi a distanza da controlli politici e persino legali).

È il caso, ovviamente, della Banca centrale europea, che è parte dei Trattati, ma che, per le eccezionali garanzie di indipendenza a sua disposizione, è tenuta lontana dagli spazi politici e diplomatici. In modo particolare, è il caso dell'Eurogruppo, divenuto il perno del sistema. Inizialmente creato per consentire ai ministri delle finanze degli Stati membri dell'area euro di «discutere questioni relative alle responsabilità specifiche che condividono nella moneta unica», l'Eurogruppo è rimasta una struttura informale (riconosciuta come tale dai Trattati europei), così collocata al di fuori del quadro istituzionale. Tuttavia, sulla scia della crisi, il suo ruolo è stato notevolmente rafforzato, rapidamente sostenuto dall'importante gruppo di lavoro dell'Eurogruppo (*Eurogroup-working group*): un comitato preparatorio che riunisce i più alti funzionari delle finanze pubbliche degli Stati dell'area euro, insieme a quelli della BCE e della Commissione europea.

Nel corso della crisi, questa struttura politica ma anche amministrativa è emersa come il principale luogo di coordinamento tra i più importanti attori dell'UEM (dalla BCE alla Commissione europea e agli Stati membri, escluso il Parlamento europeo). Riunendosi il giorno prima degli incontri ufficiali a 28 del Consiglio ECOFIN, esso ne anticipa le decisioni. È sufficiente menzionare le 264 riunioni del gruppo di lavoro dell'Eurogruppo e le 206 riunioni dell'Eurogruppo tra il 2010 e il 2017 (ovvero una riunione ogni due settimane in media) per capire che questo forum è stato la cabina di regia politico-amministrativa della crisi. È qui che è stato negoziato il protocollo d'intesa, in particolare l'elenco delle riforme economiche, sociali e di bilancio che condizionano la concessione di finanziamenti alla Grecia, ma anche a Cipro, Spagna, Irlanda e Portogallo, secondo una strategia di *shock* (di bilancio e fiscali). Sempre in questa sede si sono costruiti gli strumenti interpretativi e le condizioni concrete di attuazione dei vari dispositivi della *governance* dell'euro, sia in termini di monitoraggio dei programmi di aggiustamento sia in termini di condizioni concrete di applicazione del «Semestre europeo». Infine, sulla base di una diagnosi comune, stanno emergendo le priorità di riforma degli attori nazionali ed europei, con in testa le riforme strutturali che guardano al miglioramento della competitività. Nulla di obbligatorio, né giuridicamente vincolante, ma un luogo chiave in cui si forma un punto di vista «finanziario» e si costruisce un'agenda politica riformista comune. In breve, da strana istituzione nata ai margini dei Trattati, l'Eurogruppo è diventato con la BCE l'*hub* centrale della *governance* dell'euro³, ma continua a sfuggire alle norme comuni di trasparenza e responsabilità giuridica e politica dell'Unione⁴.

² Sulla lunga storia politica e intellettuale di questa *governance* separata dalla zona euro, ci si permette di rinviare a G. Sacriste e A. Vauchez, *The euro-ization of Europe*, in S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez (a cura di), *How to Democratize Europe*, Cambridge, Harvard University Press, 2019, spec. pp. 9-45; e A. Vauchez, *Démocratizing Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2014, spec. cap. 1 e 2.

³ Sull'avvio dell'Eurogruppo, noi rinviando ai lavori di U. Puetter, *The Eurogroup. How a Secretive Circle of Finance Ministers Shapes European Economic Governance*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

⁴ Al di là dell'irresponsabilità politica dell'Eurogruppo, vale la pena menzionare la sua irresponsabilità legale. I querelanti ciprioti hanno proposto un ricorso contro una dichiarazione dell'Eurogruppo del 23 marzo 2013 che ha determinato la riduzione dell'importo dei loro depositi bancari. La Corte di giustizia non ha riconosciuto alcun valore giuridico nelle posizioni dell'Eurogruppo (*Konstantinos Mallis contro Commissione e BCE*, 20 settembre 2015). Tale posizione è stata recentemente integrata dal riconoscimento della responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee nell'attuazione dell'assistenza finanziaria agli Stati membri (*Bourdouvali* del 13 luglio 2018).

Nel cuore della crisi, è stato senza dubbio l'intervento del mediatico ministro delle finanze greco Yanis Varoufakis a mettere in evidenza le abitudini di riservatezza e di segretezza proprie di questo centro decisionale. Come affermato da Jan-Werner Müller, ci sono alcuni «veterani dell'integrazione europea come il ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble, i quali lo vedevano come un vandalo nella sala macchine dell'UE, dove l'aspettativa è che affari sporchi possano essere fatti comodamente e in segreto»⁵. In seguito, il difensore civico europeo si è allarmato per la completa opacità che caratterizza «l'impatto economico, finanziario e sociale delle decisioni prese dall'Eurogruppo». È solo di recente e sotto la pressione del Mediatore europeo che il presidente dell'Eurogruppo ha acconsentito alla pubblicazione dell'agenda e dell'ordine del giorno dell'Eurogruppo e di sintesi molto generali delle discussioni (e non di relazioni o verbali che descrivono dettagliatamente le dichiarazioni delle varie posizioni), ma senza accettare di toccare – come sottolineato dallo stesso Mediatore – il cuore della cabina di regia, vale a dire la «gamma di organismi e servizi (che) preparano le riunioni dell'Eurogruppo» in nome della necessità «di proteggere le discussioni che si svolgono in seno al gruppo di lavoro dell'Eurogruppo per preparare a livello tecnico le riunioni dell'Eurogruppo»⁶.

Nella stessa ottica di separatismo istituzionale della *governance* dell'euro, occorre aggiungere i due Trattati internazionali (cioè al di fuori dell'UE) firmati per far fronte all'urgenza: il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* (TSCG) e il Trattato sul meccanismo europeo di stabilità. Quest'ultimo ha costituito un fondo europeo di emergenza in grado di raccogliere fino a 700 miliardi di euro per fornire assistenza a determinate condizioni agli Stati in difficoltà finanziarie. In sostanza, dalla BCE all'Eurogruppo, dal gruppo di lavoro dell'Eurogruppo ai *summit* dei capi di Stato e di governo dell'Eurozona (i c.d. Eurosummit o «Vertice euro»), dalla troika al meccanismo europeo di stabilità, si tratta di un intero sistema di istituzioni specializzate che si è sviluppato ai margini dei Trattati e/o ai confini dei consueti siti di coordinamento dell'UE, sia esso il COREPER (che riunisce le rappresentanze permanenti di tutti gli Stati membri) o il Consiglio ECOFIN (che riunisce i ministri delle finanze di tutti gli Stati membri).

3. *Un graduale inasprimento sulla scia della crisi economica*

Nel corso del tempo, questa *governance* europea delle politiche economiche nazionali ha acquisito una capacità coercitiva permanente, estendendosi e diventando sempre più precisa. Di tutti questi elementi, è la svolta coercitiva che più colpisce perché rompe in modo spettacolare con la tradizione di gradualismo propria della costruzione europea. Il «salvataggio» della Grecia da questo punto di vista è stato un laboratorio. Dopo la rivelazione nell'ottobre 2009 del livello record di disavanzo e debito pubblico, e dopo gli interventi di emergenza sotto forma di tre prestiti (rispettivamente di 110, 130 e 86 miliardi di euro) concessi nel 2010, 2012 e 2015 dai meccanismi europei di assistenza finanziaria, la Grecia è stata assoggettata a un elevato livello di condizionalità: decine di programmi di riforma in settori diversi come il pubblico impiego; la riduzione del deficit di bilancio; le privatizzazioni; la riforma del sistema giudiziario; tagli alla sicurezza sociale; ecc. Come negli altri Stati membri che sono stati *assistiti* durante lo stesso periodo (Spagna, Portogallo, Irlanda, Cipro)⁷,

⁵ J.-W. Müller, *Rule-breaking*, in «London Review of Books», vol. 37, n. 16, 2015, pp. 3-7.

⁶ Mediatore Europeo, «Lettre au président de l'Eurogroupe», 14 mars 2016.

⁷ Per una prima analisi comparata dei diversi piani di rientro e dei loro effetti sui sistemi politici di aggiustamento cfr. N. Hardiman, J. Araújo, M. MacCarthaigh, C. Spanou, *The Troika's variations on a trio: why the loan programmes worked so differently in Greece, Ireland and Portugal*, Geary Institute for Public Policy, Working paper, 7/2017.

questa austerità senza precedenti è stata condotta da una troika composta dai rappresentanti della BCE, del FMI e la Commissione, che segue da vicino la preparazione e l'attuazione di tutte le misure incluse nei programmi di adeguamento. Al di là dei cinque paesi sottoposti al «sottoprogramma» durante la crisi (e mantenuti ancora oggi sotto una sorveglianza detta «post-programma»), l'irrigidimento si osserva nell'attuazione del «Semestre europeo» attraverso l'adozione da parte del Parlamento europeo, nel dicembre 2011, di un duplice pacchetto legislativo detto *six-pack* e *two-pack*, che rafforza notevolmente il sistema di sorveglianza multilaterale.

La novità risiede nella sincronizzazione dell'insieme delle procedure di sorveglianza in uno stesso calendario, che ricalca quello che conduce all'adozione del bilancio degli Stati membri, in modo da avere il massimo impatto sugli orientamenti nazionali economici e di bilancio. Non si può sottovalutare l'importanza di questa riforma, che costituisce una vera e propria chiave di volta del processo di «eurizzazione» dell'Europa, poiché in questo modo si trovano riuniti per la prima volta sotto un unico ombrello e calendario l'insieme degli strumenti di coordinamento e di sorveglianza (Strategia Europa 2020, Patto di stabilità e crescita, Procedura per gli squilibri macroeconomici, ecc.). Inoltre, a ciò si aggiunge una nuova significativa procedura di valutazione dei progetti di bilancio degli Stati membri.

Il «Semestre europeo» è un «processo di meta-coordinamento», che incrocia dispositivi repressivi e meccanismi di incentivazione. Da un lato, esso possiede strumenti di *hard law* quali sanzioni finanziarie a cui potrebbero essere esposti (come ultima risorsa) gli Stati membri che non rispettano i «criteri di Maastricht» in termini di deficit e debito pubblico. Sebbene nessun Paese membro sia stato sanzionato finanziariamente, la «procedura per disavanzi eccessivi» avviata in caso di reiterata violazione di questi criteri ha comunque interessato per quasi vent'anni buona parte degli Stati membri (25 su 28, solo Estonia, Lussemburgo e Svezia sono fuggiti), con alcuni Paesi membri che sono stati addirittura oggetto di due (Germania, Italia, Francia, ecc.) o addirittura tre procedure (Malta) negli ultimi 16 anni per un totale di 150 anni alla fine⁸. In effetti, la Francia ha trascorso la maggior parte degli ultimi due decenni «in procedura» (2002-2007 e 2009-2017) con il rischio di perdere parte della sua credibilità politica sulla scena europea. D'altro canto, la *soft law* dei quadri di valutazione e dei parametri economici e di bilancio presumibilmente «incolpa» i «cattivi alunni» dell'Eurozona. Sebbene questi insiemi di indicatori abbiano un'interpretazione plastica, sono tuttavia una solida tecnologia normativa, diffusa su larga scala e che si è imposta in modo approfondito nella formazione delle politiche economiche e fiscali degli Stati membri⁹. Tanto più che, con il passare del tempo, il livello di precisione e varietà di indicatori del quadro di valutazione sono in costante aumento. Infatti, il «Semestre europeo» segna l'espansione senza precedenti del sistema di sorveglianza, ben oltre i soli «criteri di Maastricht», in una molteplicità di settori economici, di bilancio, fiscali, ma anche sociali, sanitari, pensionistici, di disoccupazione, ecc. Così facendo, viene sancito l'ancoraggio delle preoccupazioni sociali (o addirittura ambientali) sotto l'ombrello (e gli obiettivi) economici e di bilancio del «Semestre europeo»¹⁰.

⁸ Per un primo bilancio cfr. <https://www.delorsinstitut.de/en/publications/qa-excessive-deficit-procedure-without-fines/>.

⁹ Cfr. soprattutto R. Coman, *Who gets what and how in the European Semester? Large and small member states in the coordination of macroeconomic policies at the EU level*, comunicazione presentata al Council for European Studies, Chicago, 28-31 marzo 2018.

¹⁰ Su questo collegamento del «sociale» con gli obiettivi del «Semestre europeo», anche il recente sondaggio delle raccomandazioni indirizzate agli Stati membri in questo quadro fa comprendere bene come il prisma delle riforme strutturali e delle politiche di attivazione che segnano gli indicatori e le raccomandazioni in merito alle politiche sociali sono caratterizzate dalle riforme strutturali e delle politiche di attivazione: ad esempio, le riforme del mercato del lavoro, costituiscono la percentuale più importante di tutte le raccomandazioni formulate dal 2011 (dal 18 al 30%) seguite dalla riforma del mercato del lavoro, pensioni e assistenza sanitaria (dal 9% al

4. Una gerarchizzazione del progetto europeo

La forza vincolante, se non addirittura coercitiva, di tutti questi dispositivi di sorveglianza non risiede necessariamente dove la si cerca abitualmente. Al di là, ovviamente, del caso dei Paesi membri assoggettati a *Memorandum*, per i quali la forza vincolante è implacabile¹¹, questa non dipende prima di tutto dal potere di sanzione. Inoltre, prendendo ad esempio la procedura per disavanzo eccessivo, delle 38 procedure avviate nel corso degli anni dalla Commissione, nessuna ha finora condotto ad una sanzione formale. Le sanzioni non hanno infatti l'automatismo che talvolta viene loro attribuito perché la procedura ha molteplici *veto-player* capaci di bloccare o di rallentare le procedure di sanzione, ma anche perché un costante dialogo politico è stato portato avanti ad ogni tappa di questo complesso processo. La Commissione si è fatta forte mostrando che il «Semestre europeo» è «based on guidance, not on correction», e utilizzando all'occasione questi margini di manovra politica¹². Ciò è particolarmente vero quando la Commissione decide (o meno) di dare seguito al superamento di una delle «soglie di allarme» tra gli elementi del quadro di valutazione; o nel modo in cui la Commissione «tiene conto» del contesto politico ed economico degli Stati membri nello scrivere le Raccomandazioni stesse; o nella scelta di intraprendere (o meno) la procedura sanzionatoria per disavanzo eccessivo, come è avvenuto a luglio 2016 per il Portogallo, che è sfuggito *in extremis* alle sanzioni che gli erano state preannunziate.

È inoltre molto difficile identificare un singolo «decisore» in questo gioco a più concorrenti. Le procedure del «Semestre europeo» sono costellate da una serie di micro decisioni assunte da una molteplicità di comitati e di istituzioni, di modo che l'esito politico si solidifichi progressivamente attraverso sedimentazioni e consensi successivi¹³. Pertanto, dobbiamo rinunciare a identificare un responsabile: un'istituzione o un livello che prevarrebbe sugli altri. Quindi non è né «l'Europa» né «la Commissione» che impone «dall'esterno» le decisioni ai governi nazionali, né è un solo Stato membro, foss'anche la Germania, che impone le sue scelte nel complesso quadro procedurale del «Semestre europeo». Se le indagini sulla prassi (e a maggior ragione gli effetti) di questi meccanismi di sorveglianza e di coordinamento delle politiche economiche nazionali sono solo all'inizio, si può fin d'ora ritenere che la forza vincolante di questa *governance* dell'euro sia più complessa: essa deriva da un processo più diffuso, ma non meno potente, che ha progressivamente posto la rete dei «finanziari» (e la loro posta in gioco prioritaria) nella posizione di principali responsabili delle politiche pubbliche europee (e delle condizioni della

16%). Cf. A. Crespy e P. Vanheuverzwijn, *What 'Brussels' Means by Structural Reforms*, in «Comparative European Politics», 2017. Per una valutazione differente, si vedano i lavori di J. Zeitlin e segnatamente: *Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond*, in «Journal of European Public Policy», 2017, pp. 149-174.

¹¹ Cfr. A. Terzi, *Reform momentum and its impact on Greek growth*, in «Bruegel Policy contribution», 2015, n. 12. Questo autore nel 2015 valutò il «tasso di attuazione» dei programmi di aggiustamento dall'80 al 90% nel *Memorandum*.

¹² La Commissione è senza dubbio un'istituzione necessaria al netto dei limiti strutturali del suo potere disciplinare sugli Stati membri che sono stati recentemente rivelati dalla crisi che circonda il progetto di bilancio del governo Conte: come esempio recente, vedi F. Allemand, *Le projet budgétaire italien et les limites disciplinaires de l'UEM*, <https://blogdroiteuropeen.com/2018/11/07/le-projet-de-budget-italien-ou-les-limites-disciplinaires-de-luem-par-frederic-alemand/>.

¹³ Su questo punto vedi, M. Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance*, in «Journal of Common Market Studies», 53, 2015, n. 5, pp. 976-993; ma anche B. Crum, *Parliamentary Accountability in Multi-Level Governance. What Role for Parliaments in post-crisis EU Economic Governance*, in «Journal of European Public Policy», 2017, n. 2 pp. 268-286. Crum evidenzia le conseguenze sul piano della responsabilità politica.

loro legittimità). Insomma, la forza strutturante di questi meccanismi di vigilanza non può essere identificata in uno Stato membro, un gruppo o un'istituzione¹⁴; non è quindi «l'Europa», né semplicemente l'Eurogruppo che si impone «dall'esterno» alle amministrazioni e ai Governi; né il contrario, del resto. Se queste distinzioni non hanno senso, è perché il sistema è integrato attraverso una fitta rete transnazionale che interessa le burocrazie finanziarie nazionali ed europee (DG Ecfm, BCE, reti di banche centrali nazionali, direzioni del tesoro, commissioni preparatorie dell'Eurogruppo, ecc.).

Spinte da una potente dinamica di integrazione connessa alla necessità di trovare soluzioni alla crisi¹⁵, queste reti hanno prodotto «effetti cumulativi», ovvero un insieme di standard comuni di credibilità e legittimità politica (parzialmente indicizzati attorno al tritico della stabilità finanziaria – consolidamento fiscale – riforme strutturali), ma anche forme di disciplina collettiva in grado di competere con le realtà politiche nazionali. Provenienti da istituzioni «rivali» e da Stati membri in parte concorrenti, questi «finanziari» si sono infatti scoperti «soci» quando si è trattato di convincere i loro rispettivi «dirigenti», Governi in testa, di perseguire gli imperativi (economici, fiscali, ecc.) connessi alla stabilità dell'area dell'euro. Questo è facilitato dal fatto che la rete è caratterizzata dalla sorprendente longevità dei suoi membri, vale a dire dai componenti che resistono in determinate posizioni chiave senza interruzione, come ad esempio Marco Buti, che ha gestito la DG Ecfm dal 2008 al 2019. Questi circolano tra i diversi poli (nazionali ed europei) di questa *governance* dell'euro per lungo tempo. Un altro esempio è l'attuale presidente del gruppo di lavoro dell'Eurogruppo (dal 2017), Hans Vijbrief, che è stato direttore del Tesoro nei Paesi Bassi dal 2012 al 2017, accompagnando a tale proposito il suo ministro (un tempo, Jeroen Dijsselboem), a tutte le riunioni dell'Eurogruppo, ma anche il presidente del Consiglio di amministrazione dell'European Financial Stability Facility (il precursore del meccanismo europeo di stabilità-MES).

In un contesto di crisi in cui i leader politici europei si erano convinti della loro impotenza, anche della loro insufficiente legittimazione, per vincere la «battaglia della credibilità» degli Stati nei confronti dei mercati, questa rete di finanziari è rimasta in prima linea per inquadrare le priorità delle politiche pubbliche europee, ma anche per definire alcuni degli slogan dell'agenda nazionale sulle riforme in materia di competitività e quelle strutturali.

A livello europeo, la crescita di questa rete di attori finanziari si osserva attraverso il peso crescente della DG Ecfm in seno alla Commissione europea o dal ruolo politico senza precedenti assunto dalla Banca centrale europea nelle riflessioni sul futuro dell'Unione; ma si osserva anche nell'impatto in profondità sulle amministrazioni nazionali, mediante la ridefinizione delle gerarchie interne a favore del ministero dell'economia e delle finanze il cui ruolo nel coordinamento inter-ministeriale e nelle rappresentazioni permanenti è cresciuto considerevolmente man mano che gli Stati membri, messi in posizione difensiva, dovevano riequilibrare le loro relazioni con Bruxelles. Questo fenomeno va di pari passo con l'emarginazione di altri tipi di attori, a cominciare dai ministeri detti «di spesa» (in particolare «sociale»), il cui ancoraggio all'agenda del consolidamento di bilancio e delle riforme strutturali si è rafforzato, ma anche degli attori della politica rappresentativa. Insieme al Parlamento europeo, i Parlamenti nazionali sono i grandi perdenti di questo rafforzamento del polo esecutivo transnazionale¹⁶. Anche se i Parlamenti nazionali hanno tentato di riarmarsi, la

¹⁴ In questo modo viene meno la tesi sull'egemonia Germania che, pur sfruttando l'autorità politica acquisita nel contesto della crisi finanziaria per via del fatto di essere uno dei più importanti Stati membri creditori, ha ceduto il passo alle istituzioni chiave dell'UEM, sia convenzionali che «non convenzionali».

¹⁵ Si rinvia all'opera di L. van Middelaar, *Quand l'Europe improvise*, Paris, Gallimard, 2018.

¹⁶ Esiste una ricca letteratura su questo punto che analizza anche le forme di cooperazione interparlamentare emerse in contrapposizione, si veda a tal proposito: C. Fasone, *European Economic Governance and*

loro capacità di influire sul corso delle politiche dell'UEM è molto limitata. Essi devono accontentarsi di un coinvolgimento mediante consultazione e deliberazione che interviene nel migliore dei casi a monte, cioè quando la Commissione prepara il proprio piano di bilancio annuale nel quadro del «Semestre europeo» (cfr. tabella), ma il più delle volte interviene a posteriori.

Di fatto, la maggior parte delle volte che i Parlamenti nazionali sono stati chiamati in causa hanno partecipato accettando di limitare il loro potere di controllo incentrato sulla triade informazione-consultazione-dibattito. Questo avviene in un contesto in cui i Governi fanno spesso appello al loro «senso di responsabilità» per non complicarsi il lavoro con un controllo troppo minuzioso. In più, pur essendo una delle istituzioni che hanno delineato i contorni del «Semestre europeo», il Parlamento europeo svolge un ruolo secondario in questo quadro. Esso mantiene un dialogo con il Presidente del Consiglio europeo sugli aspetti economici in una posizione prevalentemente passiva¹⁷. Insomma, lungi dall'essere solo una delle tante sfere di azione delle istituzioni europee, l'Unione economica e monetaria è diventata la base per le politiche economiche in Europa, e i suoi effetti vincolanti si riflettono sulle politiche sociali e fiscali¹⁸. Tuttavia, questa potente *governance* è cresciuta «fuori dalle mura» sotto forma di istituzioni indipendenti o informali, ampiamente emarginate dai controlli politici nazionali ed europei. L'autonomia acquisita dalla rete transnazionale delle burocrazie finanziarie, in particolare nella gestione della crisi, ha contribuito ad accrescere la tentazione di una deriva tecnocratica a Parigi, Francoforte o Bruxelles, con il rischio di allentare pericolosamente il campo d'azione della politica democratica¹⁹.

5. Conclusioni

L'euro ha avuto sull'Unione europea e sugli Stati membri l'effetto di un potere costituente. Lontano dall'essere una semplice politica sovranazionale, l'Unione economica e monetaria si è imposta come pilastro per tutte le politiche economiche e sociali e i suoi effetti si fanno attualmente sentire direttamente al cuore del patto sociale nazionale. Costruito dalla potente rete delle burocrazie finanziarie nazionali ed europee intorno agli obiettivi di stabilità finanziaria, di consolidamento del bilancio e di riforme strutturali, questa *governance* ha acquisito nel corso degli anni una «considerevole forza d'impatto», che abbraccia le politiche economiche e sociali degli Stati membri (bilancio, *welfare*, istruzione, mercato del lavoro) in un insieme di obblighi e di vincoli comuni. Attraverso queste ramificazioni nazionali multiple, questo nuovo centro di potere europeo ha finalmente distrutto ciò che rimaneva dei confini tra il livello *europeo* e quello *nazionale*. Questo ha rotto la tradizione europea del «gradualismo», preferendo imporsi mediante la forza eminentemente vincolante della supervisione politica e amministrativa degli Stati membri, parti del «sottoprogramma» a cui sono state somministrate strategie di *shock* finanziario e sociale.

Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?, in «European Law Journal» 20, 2014, n. 2, pp. 164–185; e C. Fasone e N. Lupo (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2016, pp. 247–268; D. Fromage e A. van den Brink, *Democratic legitimation of EU economic governance: challenges and opportunities for European Legislatures*, in «Journal of European Integration», 40, 2018, n. 3, pp. 235-248; e, in modo generale, F. Allemand e F. Martucci, *La mutation de la fonction parlementaire*, in «Revue de l'OFCE», 2014, n. 134.

¹⁷ Per una visione di insieme del ruolo del Parlamento europeo, rinviamo al contributo recente di N. Lupo e A. Manzella, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, Luiss University Press, 2019.

¹⁸ Si veda anche P. Dermine e O. de Schutter, *The Two Constitutions of Europe*, in «Journal européen des droits de l'homme», 2017, n. 2, pp. 108-156.

¹⁹ Cfr. P. Moscovici, *The European Parliament is the Parliament of the Euro Area*, in S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez (a cura di), *How to Democratize Europe*, cit., p. 109 s.

Tuttavia, tale influente *governance* si è sviluppata al di là delle mura europee in un interstizio tra la politica degli Stati membri e quella dell'UE, immune dai controlli. L'autonomia acquisita dalla rete composta dalle tesorerie e dalle banche centrali ha prodotto una «tentazione tecnocratica» (per citare Pierre Moscovici). L'intera politica di contenimento ha quindi contribuito a mantenere i rappresentanti dei cittadini a distanza dalle decisioni sull'euro, al punto da far apparire voto e alternanza come dei «rischi» e delle «incertezze» insostenibili in virtù dell'obbligo di mantenere la stabilità dell'area euro. In breve, sotto l'influenza della crescente influenza di questa *governance*, il potere *ultra vires* della politica democratica non ha smesso di crescere.

In tal modo, il sistema dell'euro ha contribuito a rafforzare la subordinazione strutturale dei Parlamenti, degli attori dello Stato sociale nel modo di influenzare le politiche economiche, a livello sia nazionale sia europeo. Peggio ancora, solo per citare alcuni esempi, esso ha contribuito a sviluppare una forma di sordità per quanto riguarda i segnali di avvertimento provenienti dagli economisti americani, le opinioni del Comitato europeo per i diritti sociali e dell'Organizzazione internazionale del lavoro, delle ONG nel campo dei diritti umani.

Incentrata totalmente sugli obiettivi di stabilità finanziaria e di recupero dei conti pubblici, la *governance* economica e monetaria ha ignorato la possibilità di intraprendere politiche alternative che avrebbero apportato benefici al processo di integrazione europea sul lungo termine, che si trattasse di un programma di investimenti a favore di beni pubblici europei, della messa in rete di banche di investimento pubbliche o di meccanismi di riassicurazione dei regimi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione, ecc. L'ossessione per il contenimento del disavanzo di bilancio ha creato un fronte unito che si è opposto ai successivi tentativi, per quanto modesti, di rinegoziare e di riorientare le politiche economiche europee. In definitiva, tale *governance* è corresponsabile dell'ormai profonda indifferenza dei cittadini europei nei confronti di «Bruxelles», da parte sia dei gruppi popolari sia delle classi medie, i quali sono convinti (non senza ragione) dell'incapacità degli attori politici di influenzare il corso delle politiche che essi stessi hanno costruito.

Non dimentichiamo che questo vuoto politico intorno alla *governance* dell'euro è stato colmato dai partiti populistici di estrema destra, i quali sono stati in grado di imporre un inquadramento transnazionale alle crisi europee dell'ultimo decennio in termini di *Welfare Nationalism* e di rifiuto della solidarietà europea. Pertanto, non è sufficiente iniettare una «dose» di democrazia. Non ci si può accontentare dei modesti adeguamenti tecnici proposti dall'imponente dottrina né dei *reports*, delle tabelle di marcia e degli altri *memorandum* che propongono metodi per “aggiustare l'euro (*fix the Euro*) e che richiamano formule in cui l'imprecisione dei termini si scontra con la vaghezza degli obiettivi, con il rafforzamento della *governance* democratica o con un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, ecc.

La sfida è completamente diversa. Per uscire dal contesto di una democrazia eclissata, non ci si può accontentare di pensare ai Parlamenti come istanze di convalida delle deliberazioni e delle decisioni prese altrove e in loro assenza. È in questa prospettiva che il Trattato di democratizzazione dell'Europa (T-Dem), elaborato nella primavera del 2017 (e completato nel dicembre 2018 da un progetto di bilancio di beni pubblici su scala europea), offre un reale meccanismo democratico al centro di questo nuovo blocco di potere europeo²⁰.

Sebbene sia ovviamente importante costruire gli strumenti che contrasteranno l'opacità e l'irresponsabilità giuridica e politica in cui l'UEM si è progressivamente rifugiata, la posta in gioco non è semplicemente democratica nel senso istituzionale del termine. Allentare il vincolo tecnocratico significa anche rendere possibili altre scelte politiche perché

²⁰ Per un approfondimento della proposta T-Dem si rinvia a S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste e A. Vauchez (a cura di), *How to Democratize Europe*, Cambridge, Harvard University Press, 2019; ma anche ai documenti e reports (testi del Trattato e del budget di democratizzazione) presenti sul sito www.tdem.eu.

la forma opaca e irresponsabile di questa *governance* dell'euro e il suo contenuto (il tritico «stabilità finanziaria, bilancio in pareggio, riforme strutturali delle politiche») sono strettamente correlati. In questo senso, la questione democratica non riguarda solo la democrazia. Nel dare pieno spazio alle mobilitazioni sociali e alle divisioni politiche transnazionali, stiamo facendo entrare nella cabina di regia dell'euro e nella definizione delle politiche economiche europee degli attori e delle cause che fino ad ora erano state accuratamente escluse.

Insomma, è questo il *moltiplicatore democratico* che, dando opportunità alla politica transnazionale dei partiti e dei cittadini, deve dare un impulso all'insieme dei dispositivi di *governance* dell'euro. In questo senso, il T-Dem non è semplicemente una proposta reattiva o difensiva che deve consentire la formazione di un contropotere democratico. Dotando l'euro di un'Assemblea parlamentare europea con reali competenze legislative e di bilancio in questo campo, possiamo offrire all'Unione gli strumenti necessari alla formazione di politiche comuni di armonizzazione sociale e fiscale e al rilancio degli investimenti pubblici. Inoltre, questa riforma potrebbe permettere agli Stati membri di affrontare in modo adeguato le sfide sociali, ambientali e migratorie che colpiscono l'intero continente. Allo stesso modo, la confusione tra il livello *nazionale* e quello *europeo*, che ha accompagnato il lavoro sull'euro negli ultimi due decenni, potrebbe offrire un quadro politico idoneo per superare la pigra opposizione al federalismo e alla sovranità ed evitare blocchi al processo di integrazione legati agli interessi nazionali. In questo senso, al servizio della causa della coesione economica e sociale vi è anche un motivo di efficacia politica.