

PAOLA BILANCIA

Perché una governance europea¹

1. Introduzione.

Il processo d'integrazione europea² ha iniziato il suo percorso con strumenti di tipo confederale: attribuendo alle Comunità – *tertium genus*, va ricordato, rispetto a una confederazione o ad una Federazione³ – già con il Trattato di Parigi del 1951, poi con quello di Roma del 1957 determinate competenze, ha consentito agli Stati di decidere a Bruxelles quelle politiche economiche che essi difficilmente avrebbero potuto adottare singolarmente senza turbative sociali. Così, con decisioni intergovernative che assumevano la veste di regolamenti e direttive – si fa riferimento soprattutto alla Comunità Economica Europea – si sono adottate politiche di riconversione agricola, industriale sino ad arrivare all'inizio degli anni novanta a forme di liberalizzazioni e *deregulation*⁴ in settori che gli stessi Stati avevano assunto anche attraverso enti strumentali, il tutto operando al di fuori dei controlli democratici dei singoli ordinamenti nazionali.

La Commissione, definita guardiano dei Trattati, ha rivestito da subito il ruolo di motore del processo di integrazione soprattutto per la sua funzione propositiva ma anche per la sua funzione di vigilanza a garanzia dell'adempimento e del rispetto degli obblighi comunitari.

¹ Relazione al Convegno su *Costituzionalismo e diritto costituzionale negli Stati integrati d'Europa*, Bari, 29-30 Aprile 2009

² Cfr. A. TIZZANO, a cura di, *Il processo d'integrazione europea : un bilancio 50 anni dopo i trattati di Roma*, Torino, Giappichelli, 2008. Per il momento "costituzionale", v. P. BILANCIA, a cura di, *Il processo costituente europeo*, Milano, Giuffrè, 2002; M. SCUDIERO, a cura di, *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, Jovene, 2005; S. P. PANUNZIO, *I costituzionalisti e l'Europa : riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2002. Per una ricca e articolata riflessione sull'abbandono della Costituzione europea, v. F. GABRIELE, *La Costituzione abbandonata*, Bari, Cacucci, 2008.

³ Nota l'affermazione icastica di M.P. CHITI, *La meta dell'integrazione europea: Stato, unione internazionale o "mostro simile"?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, pp. 591 ss. V. in generale G. BOGNETTI, *Lo speciale federalismo dell'Unione europea*, in *Verso la Costituzione europea. Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Fondazione Nova Res Publica, a cura di A.M. Petroni, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 261-271.

⁴ Cfr. S. CASSESE, *La Costituzione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 907 ss.; M. PACIFICO, *Le public utilities italiane: liberalizzazioni incompiute*, in *Amministrare*, 2007, pp. 295-313; e, più in generale, sul fenomeno delle liberalizzazioni, anche prescindendo dal contesto europeo, sulla spinta di dinamiche politiche interne, v., recentemente, E. STICCHI DAMIANI, a cura di, *Studi in tema di liberalizzazioni : riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina : Atti del Convegno Lecce, 30-31 marzo 2007*, Torino, Giappichelli, 2008; M. CLARICH, *Liberalizzazioni e servizi pubblici locali: riforme alla ricerca di un vero consenso*, in *Guida al diritto*, 2008, 3, p. 11; G. BELLANTUOMO, *Liberalizzazioni e regolazione: appunti per un approccio interdisciplinare*, in *Politica del diritto*, 2007, pp. 569-610; E.M. TRIPODI, *Competitività e liberalizzazioni nel nuovo decreto Bersani*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2006, p. 511 ss.; F. ASTONE, *Riforma della P.A. e ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pp. 47-86; A. QUADRIO CURZIO e M. FORTIS, a cura di, *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Bologna, il Mulino, 2000.

I Parlamenti nazionali bypassati dai regolamenti comunitari⁵, venivano coinvolti solo nell'attuazione di direttive di cui spesso non condividevano, o sottovalutavano, la *ratio*. I Parlamenti potevano e possono essere influenti attraverso i loro rapporti con i Governi⁶: questo, per altro, dipende non solo dai rispettivi regolamenti parlamentari ma, soprattutto, come è evidente, dai rapporti interni a ciascun Paese tra Governo e Parlamento.

Il primato del diritto comunitario sul diritto nazionale affermato dalla Corte di Giustizia sin dal 1964⁷ e che ha portato all'unica forma di sbarramento – rivelatasi, nella realtà, una forma di eccessiva cautela – dei controlimiti da parte di alcune Corti costituzionali nazionali⁸, ha consentito l'obbligatoria attuazione di quelle scelte politiche. Sicché le scelte che i Governi concordavano e decidevano a Bruxelles venivano calate negli ordinamenti sulla base di un principio federale (primato). L'intreccio dei due principi, se da una parte escludeva forme di controllo democratico, *melius* dei Parlamenti nazionali, ha via via rafforzato il ruolo degli Esecutivi nazionali nella condivisione delle scelte. Del resto, lo stesso Parlamento europeo, reso elettivo solo a partire dal 1979, dal Trattato di Maastricht del 1992, ha iniziato il suo ruolo di codecisore affiancando il Consiglio in alcuni ambiti; ampliata la codecisione con il successivo Trattato di Amsterdam, a tutt'oggi non è coinvolto nell'adozione di strumenti del secondo e terzo pilastro (in quest'ultimo talora, partecipa nella procedura di consultazione)⁹. Con queste modalità, per altro, si è raggiunta, nei primi quaranta anni di percorso delle

⁵ Sia consentito, per un'analisi del ruolo dei Parlamenti nazionali nel percorso di integrazione europea, e rispetto all'architettura istituzionale delle Comunità prima e dell'Unione europea poi, anche in prospettiva futura, sulla base delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, il rinvio a P. BILANCIA, *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, Relazione presentata al Convegno organizzato dalla *Hellenic Parliament Foundation*, presso il Parlamento greco, dal titolo: *Fifty years European Parliament Experience and Perspectives*, Atene, 17-18 novembre 2008.

⁶ Per un'analisi politologica del diverso approccio dei Parlamenti nazionali dei Paesi dell'Unione con i rispettivi Governi nell'elaborazione delle posizioni da rappresentare a Bruxelles o, comunque, nel loro dialogo sulle questioni europee si veda T. Boerzel C. Sprungk, *Undermining Democratic Governance in the MS? The Europeanization of National Decision-making*, in *Democratic Governance and European Integration, Linking Societal and State Processes of Democracy*, ed. by R. Holzhaecker and Erik Albaeck, Edward Elgar Publishing, UK, 2007, pp.113 e ss.

⁷ Cfr. la celeberrima Corte di Giustizia, sent. 15 luglio 1964, *Costa/Enel*, in causa C-6/64. Sulle recenti evoluzioni della complicata “dialettica” istituzionale fra Corte di Giustizia e Corte costituzionale italiana in punto “*primauté*” del diritto comunitario su quello domestico, si v., fra gli altri, A. PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 451 ss.; A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 734 ss.; S. GAMBINO, *La Carta e le Corti costituzionali: “controlimiti” e “protezione equivalente”*, in *Politica del diritto*, 2006, p. 441 ss.; S. VALAGUZZA, *La teoria dei controlimiti nella giurisprudenza del Consiglio di Stato: la primauté del diritto nazionale*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2006, pp. 816-847; A. CELOTTO, *“controlimiti” presi sul serio*, in *Giustizia amministrativa*, 2005, pp. 892-897; A. RUGGERI, *“Tradizioni costituzionali comuni” e “controlimiti”, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 102-120.

⁸ Sulla teoria dei “controlimiti” e sulle sue implicazioni di ordine teorico, v. G. SILVESTRI, *La diretta applicabilità delle norme comunitarie: implicazioni teoriche*, in *La Costituzione europea*, Annuario 1999 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti che raccoglie gli Atti del XIV Convegno Annuale tenutosi a Perugia il 7-8-9 ottobre 1999, Padova, Cedam, 2000, p. 149 e ss. e spec. pp. 183-187; cfr. anche A. CELOTTO e T. GROPPI, *Primauté e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 4, pp. 868-870.

⁹ Il Trattato di Lisbona, con la comunitarizzazione del terzo pilastro, renderà certamente partecipe il Parlamento anche della codecisione degli strumenti nell'ambito dello “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

Istituzioni europee, una forma d'integrazione economica regionale senza precedenti storici e si è assicurato, nella condivisione delle scelte adottate pacificamente, la costruzione di un mercato unico in ambiti importanti dell'economia.

La Corte di Giustizia, con la sua giurisprudenza, ha contribuito grandemente al processo di integrazione, vuoi espandendo gli ambiti di competenza delle Comunità – allargandosi a promuovere la tutela di alcuni diritti fino al riconoscimento di un patrimonio costituzionale (comune) europeo¹⁰ – e riconoscendo alla Comunità competenze – quali quella a concludere accordi internazionali nelle materie la cui competenza era stata dai Trattati ad essa attribuita¹¹ – sia rafforzando le competenze proprie delle Istituzioni¹² e l'osservanza del diritto europeo¹³. In definitiva, la Corte di Lussemburgo ha ampiamente rivestito il ruolo di garante dell'ordinamento di cui, tra l'altro, ha ravvisato il carattere costituzionale¹⁴.

Strumenti normativi e giurisprudenza della Corte di Giustizia hanno, quindi, rappresentato il motore dell'integrazione codificata nei Trattati.

La surrettizia opera di ampliamento delle sfere decisionali dell'Unione non è, infatti, stata solo adottata dalla Corte di Giustizia, ma anche dal Consiglio – attraverso lo strumento degli *implied powers ex art. 308 Tr.*¹⁵ – tramite scelte deliberate all'unanimità che venivano successivamente calate in nuovi Trattati.

¹⁰ Cfr., Corte di giustizia, sent. 22 ottobre 2002, *Roquette Frères S.A.*, in causa C-94/00; Corte di giustizia, parere 2/94, del 2 marzo 1996, *Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*; Corte di giustizia, sent. 5 ottobre 1994, *X/Commissione delle Comunità europee*, in causa C-404/92; Corte di giustizia, sent. 15 ottobre 1987, *Unectef/Georges Heylens ed altri*, in causa C-222/86; Corte di giustizia, sent. 15 maggio 1986, *Marguerite Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, in causa C-222/84; Corte di giustizia, sent. 26 giugno 1980, *National Panasonic (UK) Limited c. Commissione delle Comunità europee*, in causa C-136/79; Corte di giustizia, sent. 13/12/1979, *Liselotte Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, in causa C-44/79; Corte di giustizia, sent. 17/12/1970, *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr und Vorratsstelle Getreide und Futtermittel*, in causa C-11/70.

¹¹ Corte di giustizia, parere 1/78, del 4 ottobre 1979, *Accordo internazionale sulla gomma naturale*; Corte di giustizia, parere 1/91, del 14/12/1991, *progetto di accordo tra la Comunità ed i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), relativo alla creazione dello Spazio economico europeo (SEE)*;

¹² Nella prospettiva di un rapporto di leale collaborazione con gli Stati membri e le loro Istituzioni interne, v. Corte di giustizia, sent. 16 ottobre 2003, *Repubblica d'Irlanda c. Commissione*, in causa C-339/00; Corte di giustizia, sent. 3 luglio 2003, *Regno del Belgio c. Commissione*, in causa C-457/00; Corte di giustizia, sent. 27 marzo 1990, n. 10/88, *Repubblica italiana c. Commissione*, in causa C-10/88.

¹³ La Corte di giustizia ha costantemente affermato l'obbligo di assicurare, da parte degli Stati membri, la piena osservanza del diritto comunitario: cfr., ad esempio, Corte di giustizia, sent. 30 novembre 2006, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*, in causa C-32/05; Corte di giustizia, sent. 17 luglio 2008, *Commissione c. Repubblica italiana*, in causa C-132/06; Corte di giustizia, sent. 12 ottobre 1982, *Commissione c. Repubblica italiana*, in causa C-136/81; Corte di giustizia, sent. 10 novembre 1981, *Commissione c. Repubblica italiana*, in causa C-29/81.

¹⁴ Un'analisi delle architetture e delle dinamiche del potere giurisdizionale "a cavallo" fra ordinamento interno ed europeo, è stata svolta da F.G. PIZZETTI, *Il processo costituente europeo e la riforma del sistema giudiziario dell'Unione* e F.G. PIZZETTI, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti fra corti nazionali e corte europea*, in P. BILANCIA e F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

¹⁵ Cfr. A. GIARDINA, *The rule of law and implied powers in the European Communities (Regole giuridiche e poteri impliciti nelle comunità europee)*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1975.

Ma l'Unione ha, a tutt'oggi, competenze deboli in ambiti quali le politiche sociali, le politiche dell'occupazione, la cultura in cui si deve limitare a forme di coordinamento delle politiche e di incentivazione, proprio perchè rimangono ambiti nazionali.

Alla fine degli anni novanta, uscita oramai dal solo ambito competenziale del mercato ed in vista di un allargamento ad altri Paesi di cui sta monitorando tempi e modalità di adesione, l'Unione decide di affiancare all'adozione di normativa, progressivamente erosiva dei compiti delle Istituzioni nazionali, nuovi percorsi di "regolazione" e di armonizzazione (al di fuori delle direttive propriamente dette di armonizzazione) basati sulla cooperazione ed il dialogo fra soggetti pubblici e privati con interessi e competenze diversi.

Così, ad esempio, in quelle aree in cui non si possono adottare significativi strumenti normativi europei (cultura, politiche sociali), o anche per accrescere la potenzialità della normativa negli ambiti di sua competenza (energia, comunicazioni), e, quindi, per aumentare l'effettività delle sue scelte e per una migliore implementazione del diritto europeo, l'Unione ha affinato tecniche di *governance*¹⁶ per rafforzare il processo di integrazione.

In altri ambiti riguardanti più materie (ambiente, agricoltura, servizi) quali, ad esempio, il settore delle acque, ambito attraversato da normative di livello internazionale, nazionale e locale, la Comunità ha preferito intervenire con una normativa quadro¹⁷, la cui implementazione è affidata ad una stretta collaborazione e da un'azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri per cui ha elaborato una serie di meccanismi e sedi di cooperazione¹⁸.

2. Perché la governance?

Si potrebbe sostenere che la *governance* non è concetto giuridico e non pertiene al diritto. Certo, non si può nascondere l'origine di tale concetto che, usato dagli economisti negli anni '30 in relazione al modo di governo delle società, quindi al sistema complesso sistema di meccanismi di decisione e di controllo nelle imprese, al fine di far valere l'*accountability* del processo decisionale, è stato poi applicato dai sociologi delle organizzazioni alle strategie di adattarsi ai cambiamenti delle organizzazioni stesse, e dai politologi nello studio delle società complesse, per studiare il quadro dei rapporti tra soggetti pubblici e privati nell'elaborazione delle *policies* e nella loro implementazione.

Ma in linea con quanto affermato da Radbruch in *Rechtsphilosophie*, a proposito dei concetti di grande rilevanza giuridica¹⁹, la *governance* può, a pieno titolo, essere annoverata in tale ambito, vista l'incidenza dei suoi strumenti nell'elaborazione delle norme giuridiche o nella capacità di migliorarne la loro effettività.

¹⁶ Sia consentito il rinvio, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a precedenti studi, P. BILANCIA, *Cooperazione e Convergenza in un sistema di multilevel governance*, in P. BILANCIA e L. AMMANNATI, a cura di, *Governance dell'economia e integrazione Europea – Governance multilivello Regolazione e reti*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 3-17; P. BILANCIA, *Governance*, in M. FLORES, a cura di, *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, Utet, 2007, *ad vocem*.

¹⁷ Direttiva n. 2000/60/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

¹⁸ J. A. CAPORASO, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in 34 *Journal of Common Market Studies* (1996), p. 29-52.

¹⁹ G. RADBRUCH, *Rechtsphilosophie*, III ed., Leipzig, Quelle&Meyer, 1932, *passim*.

“*Governing without Government*” è la classica formula che, semplificando, definisce il percorso per arrivare alle decisioni in aree di particolare complessità²⁰ con utilizzo di nuove forme di cooperazione tra sfera sociale ed economica da una parte, e sfera politica e amministrativa dall'altra²¹. Si tratta, in altri termini, di stabilire nuove tipologie di negoziazioni –anche al fine di armonizzare gli ordinamenti– al di fuori della gerarchizzazione dei rapporti tra gli attori delle politiche pubbliche.

In questa direzione, ma con maggior enfasi²², il termine è stato usato per indicare un nuovo stile di governo diverso « da un modello orientato dal controllo gerarchico » e caratterizzato da forme di cooperazione e da interazione tra diversi livelli di Governo (Unione, Stato, enti substatuali)²³ e soggetti privati (anche collettivi)²⁴. Ciò comporta meno decisioni centralizzate e gerarchia, più procedure di negoziazione: ad esempio, la negoziazione tramite reti, o meglio, all'interno di reti appare un metodo di cooperazione tra attori adatto alla definizione non solo di fini da raggiungere (convergenza) e mezzi da adottare, ma anche di sistemi di valore e di ponderazione degli interessi²⁵.

Il Metodo Aperto di Coordinamento²⁶ – che possiamo tranquillamente annoverare tra le modalità di *Governance* – è stato indicato dalla Strategia di

²⁰ J.M. MAGONE, *The new world architecture : the role of the European Union in the making of global governance*, New Brunswick-London, Transaction Publishers, 2006.

²¹ Cfr. J. N. ROSENAU e E.O. CZEMPIEL, a cura di, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; J. KOOIMAN, a cura di, *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London, Sage, 1993.

²² R. MAYNTZ, *La teoria della "governance": sfide e prospettive*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1999, pp. 3-22.

²³ Con riguardo all'Italia, nella prospettiva interna delle trasformazioni in senso federale del nostro ordinamento, può essere di interesse il rinvio a B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004.

²⁴ S. BULMER, *The Governance of the European Union: a New Institutional Approach*, in *Journal of Public Policy*, 1994, pp. 351-380; W.W. POWELL, *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organizations*, in *Research in Organizational Behavior*, 1990, pp. 295-336. In generale, dal punto di vista più prettamente socio-politologico, v. anche S. PIATTONI, *La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2005, pp. 417-446 e soprattutto M. FERRERA, M. GIULIANI, a cura di, *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2008.

²⁵ Cfr. *La Governance Europea. Un Libro bianco*, 5.8.2001, COM (2001) 428 definitivo/2, IT.

²⁶ Nella dottrina italiana, di particolare interesse, l'attento saggio di S. NICCOLAI, *Il Metodo Aperto di Coordinamento e la Costituzione Europea del genere*, in P. BILANCIA, *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosur*, Milano, Giuffrè, 2006, *passim*; in quella straniera, si segnala per la riflessione centrata sul dato giuridico, I. MAHER, *Law and the Open Method of Coordination: Towards a New Flexibility in European Policy-Making*, in *ZSE-Journal for Comparative Government and European Policy*, 2004, 2(2); v. anche, con particolare attenzione ad alcuni dei settori in cui tale metodo si è sviluppato, A. ANDRONICO e A. LO FARO, *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali. Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, p. 513 ss.; S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 281 ss.; D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 220 ss. V. anche D. ASHIAGABOR, *Soft Harmonisation: The 'Open Method of Coordination' in the European Employment Strategy*, in *European Public Law* (2004), 2, pp. 305-332; S. VELLUTI, *La costituzionalizzazione di nuove forme di EU-governance. La strategia europea per l'occupazione e la sua implementazione tramite il metodo di coordinamento aperto*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2005, pp. 431-457; J. ZEITLIN e P. POCHE, *The open method of co-ordination in action : the European employment and social inclusion strategies*, Bruxelles, Peter Lang, 2005; C. DE LA PORTE, P. POCHE, *Building social Europe through the open method of co-ordination*, Bruxelles, Peter Lang, 2002.

Lisbona (2000) quale percorso da seguire per un Europa sociale che, secondo gli studiosi²⁷, avrebbe dovuto incoraggiare la dinamica economica. Tale metodo – basato su di una identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio) – si caratterizza per l'utilizzo di strumenti di misura definiti (statistiche, indicatori, linee guida) e di sistemi quali il “*benchmarking*” – in altri termini, l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri – e lo scambio di pratiche ottimali. L'Unione si pone in condizioni, così, di operare senza emanare direttive e/o regolamenti – in modo quindi meno invasivo – in ambiti quali occupazione, protezione sociale, inclusione sociale²⁸, istruzione, gioventù e formazione: ambiti fondamentalmente di pertinenza nazionale. Al di fuori dell'ambito “gioventù”, il metodo di coordinamento aperto impone agli Stati di elaborare piani di riforma nazionali e di trasmetterli alla Commissione.

Questo sistema, che è stato disegnato per far convergere le politiche nazionali verso la realizzazione di obiettivi comuni²⁹, in verità, almeno fino ad oggi, non ha realizzato significativi successi reali³⁰.

Altri esempi di applicazione degli strumenti di *governance* per rendere più effettiva ed efficace la normativa comunitaria³¹ si possono ravvisare nella Politica europea integrata in materia di acque, ambito questo attraversato da normative internazionali, nazionali, locali: in questo settore la Comunità è intervenuta con una normativa quadro (direttiva) per la cui implementazione è stata prevista la necessità di informazione, consultazione e partecipazione “dell'opinione pubblica, nonché degli utenti”, di apertura e coinvolgimento di soggetti istituzionali e non, attraverso una loro informazione ed inclusione nella fase di ascolto. Tra gli strumenti, va annoverata la *Common Implementation Strategy* – delineata in un Documento strategico della Commissione sottoscritto dai responsabili nazionali del settore idrico dei Paesi membri – che, lungi dal *bypassare* meccanismi istituzionali per l'attuazione della direttiva, individua linee metodologiche comuni ai vari Paesi per interpretare ed applicare negli ordinamenti nazionali le misure tecniche previste nella direttiva: in definitiva, si è concordata la creazione di un modello comune per i problemi posti dall'attuazione della direttiva quadro³².

Altri strumenti significativi di cooperazione, armonizzazione e convergenza sono stati indicati nella valorizzazione delle reti sia costituite da Autorità indipendenti nazionali, come sedi di armonizzazione, che da Gruppi di lavoro composti da esperti dei 27 Paesi, da Comitati di rappresentanti delle amministrazioni centrali nazionali, quali sedi di confronto tra rappresentanti di

²⁷ M. FERRERA, *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, 2004.

²⁸ Cfr. L. CALAFÀ, *Dialogo sociale e responsabilità sociale dell'impresa nella governance europea*, in *Lavoro e diritto – La responsabilità sociale dell'impresa*, 2006, pp. 99-134.

²⁹ V. A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.

³⁰ J. HABERMAS, *Sur l'Europe*, Bayard, Paris, 2004, p.9.

³¹ In generale, v. A.L. VALVO, *Contributo allo studio della governance nella Unione Europea : aspetti giuridici e politici*, Milano, Giuffrè, 2005; G. DE BÜRCA, *The constitutional challenge of new governance in the European Union*; C. SCOTT, *The Governance of the European Union: the Potential of Multi-Level Control*, in *8 European Law Journal* (2002), pp. 59-79; N. BERNARD, *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 2002 ; S. SMINSMANS, *Law, legitimacy and European governance: functional participation in social regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2004; L. HOOGHE e G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Rowman&Littlefield, 2001.

³² S. SASSI, *La Politica europea integrata delle acque*, in P. BILANCIA e I. AMMANNATI, a cura di, *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol.II, Milano, 2008, 35 ss.

interessi privati organizzati³³. Il lavoro dei “*networks*” viene così impostato per la valutazione della concorrenza tra ordinamenti, per promuovere gli scambi delle migliori prassi, con una serie di procedure che sono entrate a far parte, codificate o meno, dei processi decisionali.

Una maggiore presunta partecipazione delle organizzazioni della società civile e, di conseguenza, una diversa apertura delle istituzioni europee nei loro confronti – sia nella fase dell'elaborazione sia dell'esecuzione delle politiche, o nella loro valutazione o, ancora, nelle relative proposte di riforma – vuole poi rappresentare, in quest'ottica, un rafforzamento della cultura del dialogo e della consultazione³⁴.

Significativo è stato, poi, l'approccio europeo, attraverso le reti di Autorità indipendenti³⁵, alla disciplina ed al controllo di alcuni settori economico e finanziari strategici³⁶: l'area delle comunicazioni, dell'energia³⁷, dei servizi finanziari, ambiti per i quali oltre a prevedere, sin dagli anni novanta, la necessità che gli Stati istituissero Autorità indipendenti per la regolazione dei settori, ha inserito nel *decision making process* una loro attività condivisa di consulenza nei confronti della Commissione in relazione alla formazione delle regole. In funzione di supporto, di ausilio alla Commissione i gruppi delle autorità di regolazione rappresentano, di fatto, strumenti di armonizzazione³⁸ o anche comunità di politiche pubbliche³⁹.

Le Autorità nazionali di regolazione (sia quelle per le comunicazioni che quelle per l'energia o le autorità di controllo del mercato mobiliare) si riuniscono, infatti, come è noto, periodicamente con la duplice veste di consigliere del principe (segnalazioni alla Commissione o presentazione di ipotesi di nuove discipline per nuovi problemi) e di confronto tra di loro, su come interpretare le norme europee e come affrontare e risolvere, in modo armonizzato, problemi nuovi ai quali quelle norme e le leggi nazionali di settore devono essere applicate,

³³ Cfr. M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea : la collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim*.

³⁴ In generale sugli aspetti “democratici” e di attenzione alla partecipazione della società civile al processo decisionale e all'estensione del dibattito pubblico che la *governance* può riguardare, v. B. G. PETERS, “*Governance*” e democrazia: un dibattito, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2008, pp. 443-462; J.G. MARCH e J.P. OLSEN, *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995.

³⁵ P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, 149; P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti nazionali e processo di integrazione europea*, in P. BILANCIA e F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit., p. 165 ss. Sulle funzioni delle Autorità indipendenti nel nostro ordinamento v. S. CASSESE e C. FRANCHINI, *I garanti delle regole. Le Autorità indipendenti*, Bologna 1996, *passim*; E. DE MARCO, *Le funzioni delle “autorità indipendenti”*, in S. LABRIOLA, *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 107 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, 2004, *passim*; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna, il Mulino 2000; M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 61 ss. Sempre in tema, v. altresì, A. LA SPINA, S. CAVATORTO, *Le autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2008; A. VALASTRO, *Le autorità indipendenti in cerca di interlocutore*, Napoli, Esi, 2008; M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

³⁶ Cfr. l'ampia trattazione dei diversi profili richiamati in testo che è stata svolta, da diversi Autori, in P. BILANCIA e L. AMMANNATI, a cura di, *Governance dell'economia e integrazione Europea – Governance multilivello Regolazione e reti*, Milano, Giuffrè, 2008.

³⁷ Cfr. S. MARIOTTI e P.G. TORRANI, *Energia e comunicazioni: le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione: sintesi di un dibattito tra componenti delle authorities, professionisti, imprenditori, accademici e giudici*, Milano, Giuffrè, 2006.

³⁸ R. A. W. RHODES, *The new Governance*, in *Political Studies*, 1996, p. 650 ss.

³⁹ J.P. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Science po., 2002, p. 41.

di comunicazione delle *best practices* nel far valere il rispetto e l'attuazione di direttive nel loro ambito di competenze. Si viene così, tramite cooperazione tra le c.d. Authorities a plasmare un diritto⁴⁰, procedendosi ad un adattamento continuo delle norme.

Le stesse autorità indipendenti, a livello nazionale, collaborano, poi, con le istituzioni di Governo inviando segnalazioni, pareri, fornendo relazioni (in genere, ai Parlamenti) in cui evidenziano i risultati del loro operato o le carenze di normativa nazionale nel settore, ponendo in evidenza, talora, la necessità di nuova normativa nazionale che legittimi o migliori la loro attività di vigilanza e controllo. Nei confronti del settore di loro competenza e secondo le regole del dialogo con la società e la trasparenza, indicate dal modello di *governance* europea, operano consultando gli *stakeholders* prima di esercitare il loro potere regolamentare ma, prioritariamente, vigilano sulla applicazione del diritto di settore, comminando sanzioni in caso di violazione.

3. *Governance: un insieme di strumenti validi per le primavere?*

Nonostante l'Unione abbia diluito il potere legislativo frazionando la sua competenza regolatoria in strumenti di *governance* per una migliore integrazione, attraverso sedi di armonizzazione e volendo offrire una più ampia partecipazione ai suoi processi decisionali, si può facilmente constatare come nei momenti di crisi internazionale, né i tradizionali strumenti di *gouvernement* né tanto meno quelli di *governance* servono a dare ad essa una voce sola.

Nelle crisi di politica estera (es. crisi Irakena), le posizioni nazionali in contraddizione tra di loro hanno messo in discussione la Politica estera e di sicurezza comune e la Politica estera di sicurezza e difesa, politiche basate su decisioni esclusivamente intergovernamentali.

L'attuale crisi finanziaria, generata oltreoceano da un inefficiente e inadeguato sistema di controllo dei servizi finanziari, ha dimostrato pari inadeguatezza e inefficienza del sistema di vigilanza comunitario, che pure rappresenta una strategica forma di *governance*, disegnato su procedimenti che intrecciano reti d'autorità indipendenti e reti di rappresentanti d'amministrazioni nazionali governative – si fa riferimento al metodo Lamfalussy⁴¹ –, sistema che dovrebbe poi trasferire a livello nazionale il frutto del confronto sulle migliori prassi per il controllo del mercato dei servizi finanziari ed del rispetto del diritto comunitario.

Nell'attuale crisi finanziaria⁴² questo modello di *governance* si è dimostrato né in grado di regolare, né di controllare le carenze del sistema finanziario⁴³.

⁴⁰ V. P. CARETTI, a cura di, *I poteri normativi delle Autorità indipendenti*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁴¹ Sul quale sia consentito, anche per ulteriori richiami bibliografici, il rinvio a P. BILANCIA, *Alla ricerca di un mercato unico dei servizi finanziari*, in P. Bilancia e G.C.M. RIVOLTA, a cura di, *Tutela del risparmio, Authorities, governo societario*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 11-31, nonché P. BILANCIA, *Il sistema europeo di regolamentazione dei servizi finanziari*, in *Il diritto dell'economia*, 2008, pp. 45-62.

⁴² P. FOGLIZZO, *Crisi finanziaria, moderno flagello*, in *Aggiornamenti sociali. Fatti e commenti*, 2008, f. 11; M. DEAGLIO, *La grande crisi. Un mondo capovolto: crisi finanziaria e redistribuzione del potere economico mondiale*, in *il Mulino*, 2008, 6, p. 1066 ss.; C. FAIASSOLA, *La crisi finanziaria internazionale e i punti di forza delle banche italiane e del sistema paese*, in *Bancaria*, 2008, f. 11, pp. 13 ss.

⁴³ Recentissima la riflessione di G. AMATO, *Governare l'economia globale*, in *Astrid-Rassegna*, 2009, n. 91 del 27 aprile 2009.

Per giungere a sia pur frettolose conclusioni, solo considerando le modalità di reazione all'attuale crisi finanziaria-economica che ha investito anche i Paesi dell'Unione, si può poi facilmente constatare come né *Government* né *Governance* europea hanno saputo dare ad essa risposte univoche. Una difficile opera di coordinamento delle politiche economiche – che avrebbe avuto la possibilità di dispiegare i suoi effetti soprattutto nell'ambito dell'Unione Economica monetaria dove il coordinamento delle politiche economiche dovrebbe essere più significativo- svoltosi attraverso Consigli, tavole di negoziazioni non è stato in grado, del pari, di fornire un modello condiviso di reazione.

A partire dal Vertice europeo tra i 15 Paesi dell'*Eurogruppo* del 13 ottobre 2008, in cui i Governi si sono impegnati a coordinare i loro sforzi a favore del sistema bancario in crisi, si sono succedute riunioni del Consiglio europeo (15-16 ottobre 2008), numerose riunioni dell'*Ecofin*, sino alla riunione del G20 di Washington. Le uniche risposte sono state nel senso di rafforzare i sistemi di vigilanza sul sistema finanziario. La Commissione sta lavorando sulle proposte tese a rafforzare la regolazione e la vigilanza sul settore finanziario nell'UE e sulla proposta Larosière, presentata e discussa in Consiglio, si delibererà nel Consiglio europeo del 2 giugno.

A livello nazionale ogni Governo ha agito, in base al proprio quadro di bilancio ed alla propria situazione economica, adottando proprie misure per arginare la crisi e in totale assenza di una concreta forma di coordinamento, sia pure tentata dalle Istituzioni dell'Unione. A livello europeo, infatti, gli strumenti di coordinamento delle politiche si sono mostrati incerti e flessibili e si sono rivelati finanche di portata inferiore a quelli delineati dal G20, riunione che ha avuto almeno il merito di arrivare a posizioni o, ad analisi, condivise.

In una visione multipolare, così come descritta dagli studiosi delle relazioni internazionali⁴⁴, o poliarchica, come disegnata dai politologi⁴⁵, della globalizzazione, un'organizzazione regionale evoluta come l'Unione Europea non riesce a coordinare le politiche nazionali, neanche nell'*Eurogruppo*, laddove si hanno possibilità più incisive di coordinamento delle politiche economiche: non bastano, quindi, gli strumenti di organizzazione sopranazionale e/o regionale, sia pure di un'organizzazione sopranazionale evoluta come l'UE, ad affrontare una crisi ma riemerge in pieno, anche se nelle difficoltà delle soluzioni, il ruolo degli Stati. Nettamente diversa rispetto alla complessa e pluriarticolata posizione dell'Unione appare, infatti, la posizione assunta da uno Stato federale, quale gli Usa⁴⁶, nel quale il Presidente Obama ha negoziato con il Congresso soluzioni più o meno valide – la valutazione sarà possibile solo *a posteriori* – ma che sono state prontamente adottate a livello federale.

⁴⁴ S. AMIN, *Per un mondo multipolare*, Milano, Punto Rosso, 2006; M. DEAGLIO, *Postglobal*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

⁴⁵ R. A. DAHL, *Poliarchia: partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, a cura di A. SCIVOLETTO, Milano, FrancoAngeli, 1990; J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 1999.

⁴⁶ Cfr. G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 11, pp. 1083-1094.