

COLIN CROUCH

Il governo limitato. Una prospettiva realistica?

La prospettiva centrale di Giandomenico Majone è quella della nostalgia per i giorni del governo limitato, quando i politici non tentavano, su larga scala, di usare il potere dello stato per sostenere le aspirazioni di coloro che non potevano raggiungere un livello di vita stabile e prospero solo attraverso il mercato. Come per Douglas North, il suo stato ideale è uno nel quale il governo non è né autocratico né democratico, ma responsabile verso quegli interessi che cercano solo la costruzione di mercati sofisticati, non di coloro che hanno bisogno di protezione dai mercati. Ciò appare irrealistico, ma non perché individua il suo momento ideale nel passato, intorno alla fine del XVIII secolo e l'inizio del XIX, negli Stati Uniti e in Gran Bretagna; le condizioni politiche dell'inizio del XXI secolo stanno infatti muovendosi verso una situazione non molto diversa, in quanto le masse perdono la loro capacità di azione e definizione politica autonoma, e le élite d'affari guadagnano un crescente monopolio sulle questioni politiche. Si tratta di una prospettiva irrealistica in quanto si fonda sulla credenza che questo tipo di ordinamento sia caratterizzato principalmente da un costituzionalismo liberale piuttosto nobile.

Gli ordinamenti dominati da interessi fondati sulla proprietà sosterranno quelle forme di costituzionalismo che Majone predilige solo nelle inusuali circostanze di una vera economia neoclassica, nella quale un grande numero di imprese si trova in competizione, ma nessuna delle quali è in grado di porsi al di sopra dell'anonimità del mercato. In realtà, sia che guardiamo all'Inghilterra del XVII secolo che agli Stati Uniti del XXI secolo, notiamo che alcune imprese e certi maggiori imprenditori acquisiscono dimensioni ed importanza tali da consentire loro

di evadere l'anonimità e diventare gli interlocutori privilegiati dei governi. Essi possiedono interessi concreti che vorrebbero vedere perseguiti dai governi e mezzi per esercitare le pressioni necessarie per assicurare che tali interessi vengano soddisfatti. L'esclusione delle priorità del *welfare state* keynesiano non rappresenta, né dal punto di vista teorico né storico, una garanzia contro l'agire al di fuori delle regole del costituzionalismo da parte degli stati.

In ogni caso, si può dissentire dalle preferenze politiche di Majone e dalla sua visione delle forze che sostengono il costituzionalismo e, allo stesso tempo, riconoscere la forza e la bontà di molte delle argomentazioni riguardanti le istituzioni dell'Unione Europea. Se si è interessati, come lo è lui, ai problemi della democrazia o delle lobby corporazioniste e degli interessi privilegiati, si possono individuare dei vantaggi in quelle che egli chiama istituzioni non maggioritarie che assicurano che la routine quotidiana della politica non provochi distorsioni in certe priorità più ampie. Inoltre, come egli nota, ci sono situazioni nelle quali gli attori all'interno delle democrazie maggioritarie vogliono proteggere alcuni fini dalle distorsioni che le loro attività inevitabilmente provocano.

Allora è possibile apprezzare la realtà dell'affascinante paradosso delle istituzioni europee che egli elabora sulla base di questo punto fondamentale: il fatto stesso che la Commissione e altre istituzioni europee si muovono al di fuori della struttura della politica normale ha consentito loro di proteggere ed anche di promuovere certi tipi di diritti democratici, che non sono stati sufficientemente considerati dai governi apparentemente democratici. Ugualmente affascinante, e sviluppato logicamente a partire dal paradosso, è il dilemma con il quale l'autore lascia la Commissione: accettare il ruolo di essere qualcosa di meno di un «governo dell'Europa» ma mantenere la capacità di occupare un ruolo distintivo e, per certi versi, normativamente superiore nella promozione e protezione di alcuni tipi di diritti costituzionali per i cittadini europei, o cercare di muoversi verso una posizione politica convenzionalmente maggioritaria e perdere questo ruolo distintivo e prezioso, e, in ogni caso, probabilmente fallire in questo tentativo. In un momento in cui la costituzione d'Europa è oggetto di un dibattito serio e propositivo, la tesi di Majone si pone come un richiamo al prezioso ruolo che la Commissione ha svolto nella sua posizione fortemente inusuale. Le pressioni verso un modello di governo

maggioritario «normale» rendono questo esempio di «governo misto» un'anomalia, nonostante la sua importanza e il suo generale successo. Il modello normale implica delle pressioni verso un'Europa federale con un governo radicato nel Parlamento Europeo o (meno probabile) la ripresa dell'autorità dalla Commissione da parte di quelle unità di governo fortemente normali, gli stati nazione. In ogni caso, l'Europa sembra sul punto di perdere istituzioni preziose e distintive e la gamma di coloro che dovrebbero essere preoccupati di questo fatto è più ampia dei gruppi di veri neoliberali come Giandomenico Majone.

Majone modella la costruzione delle istituzioni politiche sull'analogia dell'impresa e della formazione del contratto. Ciò sembra fuorviante e non necessario per fondare la sua tesi. La logica della decisione politica non è la stessa di quella dell'azione economica. La seconda riguarda principalmente il raggiungimento di obiettivi di efficienza mentre l'azione politica non potrà liberarsi della razionalità alternativa di indebolire gli oppositori e cercare vantaggi di tipo opportunistico. Quindi, le ragioni per cui una particolare competenza viene assegnata alla Commissione piuttosto che agli stati membri o a una nuova istituzione «non maggioritaria» non possono essere ridotte a ciò che è funzionalmente più efficiente, come egli cerca di fare. Allo stesso modo al *demos* non può essere attribuito il ruolo di soggetto principale in un contratto, perché non è in grado di essere un vero decisore collettivo. Esso deve operare attraverso i meccanismi partigiani e organizzativi che collegano gli individui ai decisori politici, che sono di fatto i soggetti principali, con la possibilità del verificarsi di molte distorsioni a ciascuno di questi livelli. Majone è in grado di mostrarci come attori politici normali qualche volta abbiano un incentivo sufficientemente forte da creare istituzioni del tipo di quelle che egli auspica, ma non può trattare il contro-fattuale: quante altre istituzioni del genere potremmo avere se questa fosse la logica prevalente? Quante possibili protezioni di integrità costituzionali non sono state introdotte perché la loro esistenza potrebbe minacciare interessi potenti, sia che si tratti di interessi maggioritari o di corporazioni?

Ciò diventa importante quando si considera il possibile esito dell'attuale processo di cambiamento costituzionale in Europa. L'allargamento dell'Unione e l'estensione delle sue competenze hanno intensificato le scommesse politiche e portato l'attenzione sul ruolo della Commissione. L'Unione Europea non è più un

gruppo relativamente piccolo di stati, ognuno dei quali può avere uno o due commissari, che lavora come gruppo dotato di un programma di politiche piuttosto limitato. In questo contesto la retorica delle riforme porta con sé una scelta di forme di normalizzazioni possibili: o l'uropeizzazione della democrazia o la riaffermazione dei governi nazionali che operano attraverso il Consiglio dei Ministri. Il compromesso franco-tedesco, che prevede che sia il Consiglio che il Parlamento forniscano i presidenti, rappresenta l'aggregazione di questi due principi contrapposti piuttosto che un compromesso tra i due. Dato che i giocatori principali in questo processo saranno gli stati membri e i politici nazionali, è probabile che prevarrà la via della riaffermazione degli stati membri attraverso il Consiglio.

Tuttavia, se i redattori della nuova costituzione europea volessero prestare attenzione agli avvertimenti di Majone, e considerare seriamente il fatto che questa normalizzazione potrebbe contribuire a distruggere alcune forme istituzionali preziose, che cosa potrebbero salvare delle istituzioni non maggioritarie? Egli mostra come tali istituzioni giochino un ruolo importante all'interno degli ordinamenti maggioritari nazionali, come per esempio le banche centrali indipendenti o le autorità antitrust. L'indebolimento della Commissione potrebbe condurre eventualmente alla proliferazione di corpi mutuamente indipendenti in grado di occupare il suo posto, come sta già avvenendo nella costruzione di un'embrionale politica di difesa comune? E nel contesto di un'Unione Europea maggiormente dominata dagli interessi degli stati membri del Consiglio dei Ministri, questa proliferazione potrebbe produrre una valida serie di istituzioni o rappresenterebbe solo un *patchwork* di diversi compromessi politici tra mutevoli coalizioni di stati membri? Il contributo di Majone ci fa pensare molto seriamente a queste possibilità in un momento significativo per le sorti dell'integrazione europea.

[Traduzione di Isabella Quadrelli]