

Lo “Stato” europeo. La *governance* dell’Unione come potere economico-governamentale¹

di Antonio Cantaro – *Professore ordinario di diritto costituzionale dell’Università degli Studi di Urbino ‘Carlo Bo’*

ABSTRACT: The new European governance seems to depart not only from the classic legitimacy foundations (the social contract, the nation, the people), but also from the weberian dimension of legality, due to the huge discretionary spaces left for the technocratic institutions of the Union. There are two key words to seriously understand the ‘enigma’ of consensus of which the EU institutions continue to enjoy. The first key word is rationality: the idea of the European power as a power able to interpret, decode and regulate the markets truth. The second word is salvation: the promise aimed at the European people that they are subject to an economic expertise with a view to their survival and well-being.

SOMMARIO: 1. Il dogmatico, l’antidogmatico, l’irregolare. – 2. “Sostiene” Mangiameli. – 3. “Sostiene” Weiler. – 4. L’irregolare. – 5. Legittimità e legalità. – 6. La tirannia delle virtù. – 7. Il dubbio dei vinti.

1. Il dogmatico, l’antidogmatico, l’irregolare

1.1. L’inaugurazione di un corso d’insegnamento secondo i canoni delle antiche Università medievali e rinascimentali è impresa temeraria. E’ un po’ vedere, come recita una canzone italiana, “la luce anche dove il sole non c’è”.

Che senso possono avere nell’epoca dei social network e dei messaggi postati su Twitter, delle *lectiones* sui fondamenti di una disciplina di insegnamento? Nessuno, anche a voler accedere all’idea, invero assai fantasiosa, che i tweet siano la trasfigurazione che l’aristocratico genere letterario degli aforismi ha subito nella società dell’informazione. Una comunicazione immediata, trasgressiva e paradossale, quanto mai lontana dalla meditata e sobria lettura del mondo da parte di autorevoli maestri del pensiero.

C’è poi un’altra ragione che rende temeraria l’impresa odierna. I nostri *lectores* hanno fornito interpretazioni sensibilmente diverse dei fondamenti politico-giuridici del processo di integrazione

¹ *Lectio inauguralis* pronunciata l’11 aprile 2016 (Aula Magna del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Urbino) in occasione dell’inaugurazione del corso di *Diritto costituzionale europeo*. Il testo è, in larga misura, propedeutico alle *Lectiones magistralis* di STELIO MANGIAMELI (*La dogmatica del diritto costituzionale europeo*) e di J.H.H. WEILER (*Perché è fallito il progetto di cittadinanza europea?*) di prossima pubblicazione nella rivista on line *Cultura giuridica e diritto vivente* (<http://ojs.uniurb.it/index.php/cgdv>).

europea. Entrambi nei loro studi hanno a lungo postulato la *natura costituzionale dell'ordinamento comunitario*, ma lo hanno fatto sulla base di teorie dello *Stato federale* assai distanti tra loro.

Dopo aver esposto il cuore delle interpretazioni dei nostri ospiti proverò a sottoporre la 'dogmatica' di Mangiameli, l'antidogmatica' di Weiler e la mia 'irregolare' produzione europeistica alla "prova del nove". Quanto reggono le nostre passate costruzioni di fronte all'ordine di Maastricht e di fronte all'emergente diritto della crisi dell'ultimo decennio?

Una domanda che i nostri *lectores* non giudicheranno imbarazzante, avendo Essi da tempo provveduto a problematizzare le proprie chiavi di lettura. Per entrambi l'epoca "gloriosa" dell'*integrazione attraverso il diritto* è alle nostre spalle. Il vecchio ordine è finito, ma il nuovo è lungi dall'essere consolidato e accettato dai popoli europei.

Ma è già tempo di cominciare a scavare nella dogmatica e nell'antidogmatica dei nostri autorevoli ospiti.

1.2. Il dogmatico, Mangiameli, è un attento studioso del diritto italiano e sovranazionale, cresciuto alla scuola di Vezio Crisafulli e Antonio D'Atena. E, perciò, rigoroso osservatore della precipua sistematica di ciascun ordinamento².

Il nostro *lector* ha sempre rappresentato i *principi del diritto europeo*³ quali principi idonei a dar vita ad un ordinamento costituzionale e federale, auto-fondato dal punto di vista giuridico malgrado il suo essere un ordinamento non originario⁴. Ed ha, altresì, a lungo sostenuto che la *strutturale indecisione* su chi fossero i titolari della sovranità (gli Stati membri o la Comunità?) costituisse un tratto connotativo di qualsivoglia ordinamento federale. In quanto, schmittianamente, "è proprio dell'essenza della Federazione che la questione della sovranità rimanga sempre aperta fra Federazione e Stati membri", dato che "né la Federazione nei confronti dello Stato membro né lo Stato membro nei confronti della Federazione svolge la parte del sovrano"⁵.

Una dogmatica, a tutti gli effetti, dell'*Europa Federazione*. Una dogmatica distante dalla rappresentazione dell'*Europa confederazione di Stati*.

1.3. Il nostro secondo *lector*, è un antidogmatico, fautore di un approccio omnicomprensivo allo studio dei fenomeni giuridico-istituzionali ("*total law*"). A differenza del nostro primo *lector*, Weiler ha sempre sottolineato l'irriducibilità del processo di integrazione europea ai postulati della dottrina dello Stato e la peculiarità costituzionale della Comunità, la sua configurazione mediana tra le tradizionali organizzazioni intergovernative e gli Stati federali.

² Su cui vedi almeno A. D'ATENA, *Vezio Crisafulli: "Le anticipazioni giovanili dell'opera della maturità"*, relazione al convegno su "La Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962", Roma, 27 marzo 2014.

³ Quelli sviluppati per impulso della giurisprudenza della Corte di Giustizia: prevalenza del diritto comunitario, efficacia ed effetto diretto, attribuzione alla Comunità di competenze teleologicamente generali, tutela dei diritti fondamentali, tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

⁴ In quanto storicamente derivante da un "obbligo" di diritto internazionale. Ciò che fa sì che ancora oggi gli Stati siano formalmente i «Signori dei trattati» (*die Herren der Verträge*).

⁵ Il "*dualismo di esistenza politica*" derivante dall'intreccio di coesione federale e di unità politica, con la sussistenza di una molteplicità di Stati, di un pluralismo di singole unità politiche, che può mantenersi in vita con un equilibrio che consente alla Federazione e agli Stati membri di continuare ad esistere in quanto tali: C. SCHMITT, *La dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 486. Ma, già prima di Schmitt, vedi H. NAWIASKY, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen, Mohr, 1920.

Sulla base di una teoria non convenzionale del diritto internazionale e intrecciando approccio comunitarista e comparatista, analisi giuridica, visione politica e ispirazione morale⁶, Weiler ha a lungo elogiato la specificità del federalismo e del costituzionalismo europeo (il «*Sonderweg europeo*»)⁷. Un costituzionalismo il cui precetto più prezioso è il *principio di tolleranza*. Il profondo rispetto delle identità nazionali scritto a chiare lettere nei Trattati quando si ripropongono di unire i popoli europei, non di creare un solo *demos*.

Non a caso Weiler ha guardato con profondo scetticismo al progetto di dotare l'Europa di una costituzione in senso formale. Per il nostro secondo *lector* ogni processo costituzionale deve, infatti, essere il frutto di un accordo volontario e consapevole per creare e mantenere nel tempo una comunità di persone legate da un sentimento di reciproca lealtà⁸. Una scelta complessa, che richiede un misto di idealismo e di realismo, simile a quella che gli individui compiono quando decidono di sposarsi. Il punto è, si sottolinea argutamente, che «molti europei desideravano ardentemente di fare il grande passo e di sposarsi. Altri no. Volevano semplicemente restare amici»⁹.

Dunque, secondo l'antidogmatico, l'Europa non ha bisogno di una Costituzione scritta, concepita sulla falsariga di quelle esistenti per gli Stati nazionali. L'Europa ha già una sua peculiare Costituzione, «ha creato un suo modello di federalismo costituzionale. Funziona, perché porvi mano?»¹⁰.

Viceversa, secondo Mangiameli, è necessario dare ulteriore «forza costituzionale al livello sovranazionale escludendo ogni residua applicazione del diritto internazionale e ricostruendo le relazioni interne attraverso il diritto costituzionale federale anche solo per un numero limitato di Stati membri»¹¹.

Due prospettive largamente divergenti. Perché allora Cantaro, l'irregolare, ha voluto mettere insieme il diavolo e l'acqua santa, l'antidogmatico e il dogmatico? Perché entrambi guardano con profonda preoccupazione all'*Europa di oggi*, al crescente *deficit di governo* dell'Unione. Perché entrambi si interrogano sulla opportunità, se l'Unione non cambierà rotta, di continuare a qualificare come costituzionale l'ordinamento europeo.

2. “Sostiene” Mangiameli

2.1. “Sostiene” il Mangiameli di oggi: «*c'è qualcosa di celato che non consente di chiarire il “perché” del fallimento costituzionale dell'Unione europea e il “come” di una possibile ripresa del processo europeo di integrazione*»¹².

Di che si tratta? Nessuno, secondo il nostro *lector*, affronta apertamente il tema della “sovranità”. Tutte le proposte in campo¹³ prefigurano «un modello di governo europeo dove *manca*

⁶ Così G. NAPOLITANO, *Il contributo di J.H.H. Weiler agli studi di diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2013, 297-321.

⁷ J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in Id., *La costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003, 511 ss.

⁸ G. NAPOLITANO, *Il contributo*, cit.

⁹ J.H.H. WEILER, *The European “Constitution”: requiescat in pace*, in *A Europa e os desafios do Seculo XXI*, Conferencia Internacional (Almedina-Coimbra), 2008, 117 ss.

¹⁰ J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo*, cit., 511 ss., qui 535.

¹¹ S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Diritto e società*, 2016.

¹² S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo*, cit.

¹³ Anche quelle che auspicano una vera politica estera comune e una compiuta democrazia europea.

la sovranità». Nemmeno nella storica giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁴ è rinvenibile una chiara determinazione a favore della *sovranità europea*. La clausola di supremazia dell'ordinamento europeo opera una «limitazione delle competenze e un trasferimento di attribuzioni» che è, tuttavia cosa ben diversa da un trasferimento della sovranità, non essendo la sovranità 'semplicemente' una competenza e nemmeno una competenza della competenza¹⁵.

Ma cos'è la sovranità? E in che senso il suo *incompiuto* trasferimento determina una *crisi costituzionale* dell'Unione? La sovranità - "sostiene" Mangiameli- è la leva della *legittimazione*. E l'irrisoluzione su dove essa sia allocata *delegittima* l'azione dei pubblici poteri, tanto sovranazionali quanto nazionali. Produce, insomma, una *governance debole*.

2.2. Siamo di fronte ad un sensibile ripensamento della dogmatica dello Stato federale a lungo sposata dal nostro *lector*.

"Sostiene", infatti, oggi Mangiameli che la 'sistematica' schmittiana che guardava con favore alla *sovranità indecisa* tra Federazione e Stati membri ha funzionato sino a quando l'integrazione era contenuta entro determinati confini. Ma non è più sufficiente «nel momento in cui l'Unione europea e la moneta unica sono costrette ad affrontare le turbolenze finanziarie, la crisi dei debiti sovrani degli Stati membri, le migrazioni di grandi masse di popolazione, il fenomeno del terrorismo e le guerre in terre vicine».

Da una parte, le istituzioni dell'Unione «non hanno il potere di *agire efficacemente* e di svolgere un compito positivo di unificazione e salvaguardia degli *interessi europei*» nei campi della politica estera e di difesa comune, della politica fiscale, della politica economica. Dall'altra, gli Stati membri quando agiscono, anche in campi non occupati dall'Unione, «non riescono a conseguire la salvaguardia dei loro *interessi nazionali*». Coticché «né l'Unione europea, né gli Stati membri riescono a funzionare in modo efficace»¹⁶.

La conclusione è perentoria. La sfida di chi debba detenere il 'terribile' potere dell'*ultima parola* non può più essere elusa. Per far fronte al crescente *deficit di legittimazione* della *governance* europea è necessaria una decisione politica fondativa che sciolga il nodo gordiano della sovranità. E ciò può avvenire solo recidendo ogni residua applicazione della *dogmatica del diritto internazionale* e ricostruendo le relazioni tra l'Unione e gli Stati esclusivamente attraverso una *dogmatica del diritto costituzionale federale*.

3. "Sostiene" Weiler

3.1. Il *deficit di legittimazione* dei poteri europei è, da lungo tempo, al centro anche degli studi del nostro secondo *lector*. Tuttavia Weiler, non ne individua la causa nell'incompletezza statal-

¹⁴ Come sottolinea anche il suo allievo E. DI SALVATORE, *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in Id., *L'Europa e noi. Scritti di diritto costituzionale europeo*, Giulianova, Galaad, 2015, 41 ss.

¹⁵ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 505.

¹⁶ «A seguito dalla crisi economica e, ora, della crisi umanitaria le istituzioni europee non sono state in grado di realizzare una politica anticiclica, per la mancanza di capacità fiscale, ma anche gli Stati membri non hanno potuto realizzarla a causa dei vincoli europei che gravavano sui bilanci nazionali. Nel caso della crisi umanitaria, poi, il flusso dei migranti risulta considerevole per ogni singolo Stato membro, così che la soluzione di sospendere il Trattato di Schengen o di elevare mura ai confini finisce con l'essere un esempio dell'impotenza statale; per contro, l'Unione resta non in grado di agire, per impotenza militare e fiscale, di fronte ad un fenomeno che sta mandando in frantumi la libera circolazione delle persone» (S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo*, cit.)

sovranistica dell'Unione, bensì nello smarrimento delle originarie finalità del processo di integrazione¹⁷.

«*Gli ideali fondativi della Comunità – “sostiene” Weiler – sono essenzialmente tre: la pace, la prosperità e il sovra nazionalismo. Ciascuno di questi ideali ha svolto un ruolo fondamentale ai fini della mobilitazione in favore del progetto europeo e della sua legittimazione. L'Europa uscita da Maastricht però, è vittima del suo stesso successo. Gli ideali appaiono ormai distorti se non traditi. Quello della pace è declinato in chiave conservativa, come difesa dello status quo all'interno dei tradizionali confini, mentre si tollerano i peggiori orrori appena fuori delle nostre frontiere. L'obiettivo della prosperità è stato raggiunto, ma è rimasta in ombra l'aspirazione a un'Europa senza frontiere, capace di favorire anche la mobilità sociale. L'ideale sovranazionale, infine, è stato tradito dall'adozione ingannevole dei simboli della statalità e dal pericoloso richiamo alla retorica di un super Stato*¹⁸»

Si tratta di un giudizio quanto mai severo. L'Europa, *dopo Maastricht*, ha perso la sua anima profonda, la visione messianica della dichiarazione Schuman e l'aspirazione di Jean Monnet a “unire gli uomini, non gli Stati”¹⁹. L'Europa ha smarrito la capacità di rappresentare un obiettivo economico - la costruzione del mercato comune - come il primo punto di un programma più vasto, politico e spirituale, diretto a ridefinire e rinsaldare i rapporti umani tra i popoli europei, le loro virtù civiche e il loro senso di solidarietà²⁰.

Non v'è, insomma, alcuna maledizione divina all'origine del *political* e del *democratic deficit* di cui soffre l'Europa²¹. Entrambi i deficit non sono che l'altra faccia della ‘vocazione’ dell'Unione a ricercare la *legittimazione solo nei risultati*, nel successo economico. Anche perché i suoi “cittadini” - individui antropologicamente sempre più auto-centrati - sembrano interessati solo alla dimensione del *panem et circenses*²².

3.2. Ed invero, secondo Weiler, il sistema europeo sembra proprio fatto a posta per proteggere l'opacità e l'inaccessibilità della *governance*. In esso non v'è, infatti, spazio né per una vera responsabilità parlamentare, né per una vera responsabilità amministrativa. La dialettica tra Commissione e Consiglio è costruita su basi non democratiche. La Commissione è un potere

¹⁷ Una linea di indagine trascurata dai giuristi, eppure quanto mai idonea ad illuminare il significato profondo della costruzione comunitaria, le ragioni del suo successo, i fattori di crisi.

¹⁸ Attingo largamente, anche per una parte delle successive citazioni, all'efficace sintesi di diversi scritti di Weiler fatta da G. NAPOLITANO, *Il contributo*, cit.

¹⁹ J.H.H. WEILER, *Europa: «Nous coalisons des Etats, nous n'unissons pas des hommes»*, in *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, a cura di M. CARTABIA e A. SIMONCINI, Bologna, Il Mulino, 2009, 51 ss.

²⁰ Emblematica è la rilettura di uno dei meccanismi chiave della costruzione europea, la facoltà riconosciuta ai privati di lanciare il “segnale d'allarme” denunciando i casi di violazione del diritto comunitario, che tanta parte ha avuto nel garantire l'*enforcement* dei Trattati. Questa facoltà ha anche un lato oscuro: il modello del privato operante come una sorta di pubblico ministero «presuppone sempre un individuo che rivendica un interesse privato nei confronti del bene pubblico». E non è questo il solo caso in cui la dimensione collettiva rimane in ombra. Ciò accade anche quando la giurisprudenza della Corte di giustizia «omette di compiere la transizione concettuale da una libera circolazione basata sul mercato ad una libertà basata sulla cittadinanza». Dando l'impressione che «i tanto decantati diritti comunitari, che quasi invariabilmente sono al servizio degli interessi economici degli individui, siano stati “comprati” a spese della legittimazione democratica».

²¹ J.H.H. WEILER, *The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay*, in *ICON*, 2011, 9, 3-4, 678 ss.

²² J.H.H. WEILER, *La cittadinanza europea*, in B. BEUTLER - R. BIEBER - J. PIPKORN - J. STREIL, J.H.H. WEILER (a cura di), *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamenti e politiche*, Bologna, il Mulino, 1998, 670-71.

esecutivo-amministrativo, transnazionale e “apolitico”. E il Consiglio rappresenta non gli Stati ma i governi, senza che il loro operato sia sottoposto a scrutinio parlamentare, né a livello europeo, né in sede nazionale.

Il ruolo originariamente assegnato alla *rule of law* era coerente con questa impostazione. Il progetto politico dell’integrazione europea doveva convertirsi in un programma economico attuato mediante la regola di diritto. Per Weiler, tuttavia, il custode della *rule of law*, la Corte di Giustizia, non è soltanto parte della soluzione, ma è anche parte del problema. A partire dal celebrato caso Van Gend en Loos, la Corte ha dato il suo *imprimatur* normativo ad una «caricatura della democrazia».

La concezione formalista dell’obbedienza alla legge non può essere accettata. La legge, per essere osservata, deve essere il risultato di un processo deliberativo democratico e deve rispettare i diritti umani fondamentali. La Corte si è fatta carico di questa seconda condizione, ma non della prima, e ciò ha contribuito a far crescere l’indifferenza dei cittadini e l’ostilità di una parte dell’opinione pubblica. Come dimostrano la caduta nelle percentuali di voto per il Parlamento europeo e il rafforzamento dei movimenti anti-europei.

3.3. Weiler, tuttavia, come Mangiameli, è tutt’altro che rassegnato all’involuzione del progetto europeo. E’ anch’egli alla ricerca di *un’altra legittimazione* in grado di rivitalizzarne le fondamenta politico-morali.

Ciò emerge chiaramente nei suoi interventi critici sulla cittadinanza. Per Weiler lo *status* di cittadino dell’Unione introdotto a Maastricht ha costituito solo un espediente retorico, avendo esso aggiunto ben poco alla lista dei diritti già riconosciuti ai cittadini degli Stati membri. Questi sono rimasti i padroni esclusivi della cittadinanza nazionale, né si è creato un *demos* federale in cui sciogliere i molteplici *demoi* nazionali.

Per rimediare a questo “peccato originale” Weiler ne ha configurato un ripensamento nel quadro di una visione rispettosa del principio di tolleranza. Proponendo di valorizzare sia la dimensione nazionale della cittadinanza, in quanto manifestazione del bisogno emotivo di un senso della vita collocato nel tempo e nello spazio, sia quella sovranazionale, in quanto corrispondente a un’istanza di civilizzazione capace di mitigare le pulsioni negative del nazionalismo.

Nella produzione più recente Weiler insiste sull’urgenza di una *cittadinanza europea attiva*, sulla costruzione di una politica sovranazionale frutto di «una vibrante discussione pubblica». Da una parte, superando il paradosso per cui le elezioni europee, non avendo alcuna influenza effettiva nella composizione e nell’indirizzo politico del governo dell’Unione, finiscono per minare alla radice quel *principio di rappresentanza* senza il quale non v’è *responsabilità* dei governanti nei confronti dei governati. Dall’altra, riempiendo la cittadinanza di quei *doveri orizzontali di solidarietà*, a partire dall’istituzione di una tassa europea, senza i quali non è possibile sviluppare quel sentimento di comune appartenenza che, in contesti federali più evoluti, rende del tutto naturale una mutualizzazione del debito.

4. L’irregolare

4.1. Cantaro, l’irregolare, ha sempre attinto nei suoi limitati studi europei alle perspicue chiavi interpretative dei nostri due *lector*, combinandole ecletticamente e arditamente.

Il volumetto del 2003, *Europa sovrana*, era sin dal titolo debitore dell’idea che l’Unione soffrisse di un grave deficit di legittimazione. Ed era, altresì, attraversato dalla convinzione che la via per

rimediaarvi fosse quella di farne una vera e propria *comunità di destino*²³. Prospettiva che suscitò un profondo scetticismo nei pochi lettori di quell'opera 'quasi giovanile'.

Nella recensione all'edizione spagnola - *Europa soberana*²⁴ - e in amabili conversazioni private, il Professor Gonzalo Maestro Buelga, con sincera amicizia e con l'invidiabile franchezza che lo contraddistingue, bollò il mio impianto con uno dei suoi memorabili "tweet": *volontarismo*²⁵. Al momento non capii. Ma quel lapidario 'tweet' ha certamente scosso le mie ingenuità certe, condizionato le mie successive letture e i miei studi. Ed oggi certamente non rifarei una seconda edizione di *Europa sovrana*.

Non sono, infatti, più così sicuro che il *circolo deficit di legittimazione/governance debole* ci aiuti a decifrare natura e limiti dell'attuale assetto ordinamentale del processo di integrazione sovranazionale. E che ci sia a portata di mano un *circolo virtuoso legittimazione forte/governo forte* che solo la miopia delle attuali classi dirigenti ci impedisce di vedere e praticare.

L'irregolare Cantaro è, nel frattempo, diventato più irregolare "che prima". Ha ripreso antiche e dimenticate letture, imbattendosi nelle affollatissime *Lezioni* che Michel Foucault teneva, alla fine degli anni settanta, al *Collège de France*²⁶. E ne è rimasto colpito per l'impressionante capacità di 'anticipare' la genealogia, i fondamenti e la logica della *governance europea*²⁷.

Per Foucault non solo noi «viviamo nell'era della "governamentalità"», ma gli inizi di questa era vanno retrodatati agli albori della modernità politica. L'ascesa dell'arte della *governance* e dei suoi dispositivi hanno alle spalle un lungo processo che dallo stato di giustizia medievale giunge ai giorni nostri.

Il filosofo francese capovolge, dunque, la nostra convenzionale rappresentazione che la forma normale, fisiologica, del potere pubblico europeo non possa che essere quella sovrano-rappresentativa. Lo Stato «è il correlato di un certo modo di governare», anzi, non è che una «peripezia del governo». Non è scritto in nessuna tavola delle leggi che l'arte del governare debba essere eternamente centrata sullo Stato sovrano-rappresentativo e sul *government*, potendo 'benissimo' vestire i 'nuovi' abiti della *governance*.

4.2. L'ordinamento di Maastricht, gli sviluppi del diritto globale e il diritto della crisi dell'ultimo decennio confermano la straordinaria perspicuità dell'approccio foucaultiano. Il governo sta cessando dappertutto di essere una funzione/strumento dello Stato e gli Stati stanno, di converso, diventando sempre più una funzione/strumento della *governamentalità/governance*.

La scienza giuridica tarda a prendere atto di questo capovolgimento. Stenta ad emergere una dogmatica e un'antidogmatica all'altezza di questa profonda *trasformazione dello Stato e del potere pubblico europeo*.

Ciò non significa, tuttavia, secondo quanto predicano gli apologeti del nuovo ordine, che lo "Stato" non c'è più e che la *governamentalità/governance* è diventata il *nec plus ultra* della politica

²³ A. CANTARO, *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Dedalo, 2003.

²⁴ A. CANTARO, *Europa soberana. La constitución de la Unión entre guerra y derechos*, Barcelona, El Viejo Topo, 2006.

²⁵ G. MAESTRO BUELGA, recensione a *Europa soberana*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 18, 2006, 547 ss.

²⁶ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978) e Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, Feltrinelli, 2005.

²⁷ Così anche lo storico L. PAGGI, *La crisi della politica e l'oscuramento della coscienza storica europea*, relazione di apertura del convegno "La questione tedesca e la crisi della democrazia in Europa", Roma 26 febbraio 2016, Ufficio d'informazione in Italia del Parlamento europeo.

e del diritto. La *governance* è, in realtà, funzione di qualcos'altro, di una nuova ragione del mondo. La ragione egemone della *belle époque* della globalizzazione, la *razionalità neoliberale*.

La razionalità neoliberale non ambisce affatto a disfarsi dello Stato, a cancellarlo. La sua ascesa segna piuttosto il declino delle precedenti forme di "Stato" a vantaggio di una nuova forma, lo *Stato economico-governamentale*²⁸. Uno Stato vittima del nuovo ordine globale, ma che al contempo collabora concretamente, sia pur in modi subalterni, alla sua propagazione²⁹.

Lo Stato economico-governamentale europeo è, infatti, uno *Stato attivo*. Uno Stato consapevole che il mercato - il mercato concorrenziale - è una costruzione giuridico-politica, convenzionale, artificiale, così come lo sono i "supervalori" della stabilità finanziaria e della crescita competitiva posti a fondamento dell'ordine del dopo-Maastricht.

Ed invero, l'ideologia, l'ordoliberalismo tedesco, che sostiene questa nuova forma del potere pubblico europeo, non ha, a differenza del liberalismo classico, «nessuna visione naturalistica del mercato, come qualcosa che nasca e si produca spontaneamente in virtù delle sue stesse forze». Il mercato legittimo dell'ordoliberalismo non è un mercato purchessia, ma quel mercato "aperto e in libera concorrenza" che è, da oltre mezzo secolo, la *Grundnorm* del diritto comunitario. L'economia legittima del dopo Maastricht non è un'economia purchessia, ma quell'economia che cresce nel rispetto, altrettanto cogente, della *Grundnorm* della stabilità finanziaria e della crescita competitiva³⁰.

²⁸ Lo Stato economico-governamentale non è, tuttavia, un prodotto d'importazione *made in U.S.A.*, ma è in larga misura una costruzione del neoliberalismo europeo che nasce e si sviluppa nel cuore del Vecchio Continente quale concreta possibilità 'offerta' alla Germania e all'Europa di continuare a coltivare, dopo la catastrofe della seconda guerra mondiale, un ruolo di primo piano nella storia del globo. Una scommessa storico-politica. La scommessa, esaurita definitivamente l'epoca della potenza politica, di far risorgere l'Europa dalle proprie ceneri nella forma della potenza economica. «La storia - annota Foucault - aveva detto no allo stato tedesco, adesso era l'economia che poteva permettergli di affermarsi».

²⁹ L. PAGGI, *La crisi della politica*, cit.

³⁰ E' stato l'ordoliberalismo a fornire, a partire dal secondo dopoguerra, l'infrastruttura ideologica, giuridica e politica per la costruzione dello Stato economico-governamentale prima in Germania e poi nello spazio europeo. Consapevoli che la legittimità storica dello Stato tedesco era stata definitivamente compromessa dall'avventura nazista, gli ordoliberalisti postulano che il nuovo Stato attinga il suo fondamento di legittimazione nel riconoscimento delle libertà economiche e in una funzione attiva di garanzia e disciplina di esse. Mentre l'arte di governare della razionalità liberale del XVIII secolo si proponeva di limitare dall'interno l'esercizio del potere pubblico attraverso l'individuazione di una sfera, il mercato, in cui l'intervento pubblico era in linea di principio illegittimo (*laissez faire*), il nuovo potere pubblico deve intervenire affinché le relazioni di mercato si svolgano nel rispetto dei principi di una economia concorrenziale. Nella narrazione ordoliberalista di ciò che è libero mercato, l'accento si sposta dalla questione dello scambio e dell'equivalenza a quella della concorrenza. In rottura con il "naturalismo" dei "classici", gli ordoliberalisti insistono sulla necessità di una sua strutturazione, di un ordine etero-diretto di esso. Per questa ragione il potere statale non si può limitare al *laissez faire*, ma deve procedere alla predisposizione di un quadro giuridico nel quale la logica formale della concorrenza possa concretamente realizzarsi. Questo interventismo pro-concorrenziale è alimentato da un apparato 'etico' e 'antropologico'. La concorrenza rappresenta, infatti, per gli ordoliberalisti un principio in grado non solo di ottimizzare le relazioni economiche, ma anche di correggere le irrazionalità sociali. Un antidoto efficace a fenomeni quali la massificazione, l'uniformizzazione, l'anomia, usualmente stigmatizzati come prodotto delle relazioni di mercato e della società capitalistico-borghese. Viceversa, per i neoliberalisti tedeschi alla base di molte manifestazioni della "crisi della modernità" si colloca l'interventismo statale che, con i suoi intenti redistributivi e dirigisti, impedisce al mercato di svolgere la propria azione decentratrice e differenziante. L'ideale ordoliberalista è quello di una società (non di cittadini) di imprese, della forma 'impresa' come potenza informante della società. Una società della capitalizzazione generalizzata, in forza della quale l'iniziativa privata può fare fronte ai rischi individuali e collettivi in maniera più efficace rispetto all'intervento perequativo e welfaristico.

5. Legittimità e legalità

5.1. Per gli apologeti del nuovo ordine il discorso potrebbe chiudersi qui. L'ordinamento europeo attinge il suo *fondamento di legittimazione* nelle inconfutabili *verità economiche della razionalità neoliberale* e nelle istituzioni del diritto sovranazionale poste a presidio della sua *legalità*.

Le interpretazioni più critiche delle trasformazioni che, a seguito della crisi dei debiti sovrani, hanno investito l'ordinamento europeo dubitano, viceversa, tanto della sua razionalità/legittimità quanto della sua legalità. E un'autorevole letteratura ha, persino, evocato il rischio di un *liberalismo autoritario*³¹ veicolato da una tecnocrazia attenta alle sole ragioni del *popolo dei mercati* e del tutto disinteressata alle ragioni del *popolo dei cittadini*³².

Nel dopo Maastricht - si osserva - crescenti sono i sintomi di un declino dell'integrazione attraverso il diritto a vantaggio di una integrazione ampiamente "delegalizzata"³³. Di una integrazione fondata su misurazioni quantitative dei risultati finanziari ed economici conseguiti dagli Stati e sempre meno sul rispetto della legittimità democratica e della legalità comunitaria.

Integrazione de-legalizzata non significa meccanicamente de-giuridicizzazione dell'ordinamento europeo. E nemmeno che la *soft law* ha preso il sopravvento sulla *hard law*. A livello dei principi fondamentali crescente è, anzi, la tendenza ad una *costituzionalizzazione delle virtù*. Ad elevare al rango di *Grundnorm* formali dell'ordinamento le *verità economiche dell'ordoliberalismo* e ad aprire così enormi spazi di valutazione politico-discrezionale per le tecnocratiche istituzioni della governance dell'Unione.

La codificazione di ideologiche e generiche verità (finanze pubbliche sane, stabilità finanziaria, crescita sostenibile e competitiva) reca, infatti, con sé una svalutazione del classico codice conformità/difformità delle condotte. Ciò che conta davvero quando si costituzionalizzano delle virtù - l'austerità *in primis*- è la misurazione dei risultati raggiunti e il giudizio di liceità/illiceità passa in secondo piano. E quando, anche per cause esterne e sopravvenute, gli obiettivi virtuosi non vengono raggiunti (o semplicemente si prevede che non verranno raggiunti), scattano dispositivi procedurali di aggiustamento e meccanismi sanzionatori per i soggetti "responsabili" e "inadempienti".

5.2. Non si tratta di astrazioni. Ma, esattamente, del paradigma operante tanto per ciò che concerne il controllo delle politiche di bilancio e delle politiche economiche degli Stati membri, quanto per ciò che concerne i meccanismi di assistenza finanziaria per i paesi in difficoltà dell'area euro.

Sul primo versante, le istituzioni europee, in particolare la Commissione, esercitano sempre più una costante attività di *monitoraggio, prevenzione e correzione* che si traduce in *poteri di vigilanza sostanzialmente illimitati*³⁴. Poteri che investono potenzialmente tutte le politiche nazionali

³¹ A. SOMEK, *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, in *Eur. Law Jour*, 2005, 342 ss.; G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe post-crisis. Has integration gone too far?*, Cambridge University Press, 2014.

³² W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013. È ancora fondamentale A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1999.

³³ C. JOERGES E S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 3, 2013, 343 ss.; TUORI KAARLO, TUORI KLAUS, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, 2014; N. SCICLUNA, *European Union Constitutionalism in Crisis*, London and New York, Routledge, 2015.

³⁴ Vedi in tal senso L. DE LUCIA, *'Pastorato' e disciplinamento nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, 868 ss., scritto al quale attingiamo largamente anche per le citazioni foucaultiane richiamate più avanti.

(pubblica amministrazione, giustizia, sistema educativo), cosicché non v'è più alcun nucleo di sovranità e gli Stati membri libero da interferenze dell'Unione³⁵.

Anche se questa vigilanza si concretizza grazie ad atti a basso tasso di vincolatività giuridica (pareri, raccomandazioni), la Commissione è, di fatto, titolare di *poteri correttivi e sanzionatori* straordinariamente incisivi e insindacabili. Per lo meno in caso di deviazioni “significative” degli Stati membri dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine e della mancata adozione di misure correttive degli squilibri macroeconomici.

Ancor più penetranti sono le forme di ingerenza sul secondo versante, quello delle politiche degli Stati che beneficiano di assistenza. Lo Stato che chiede di accedervi deve predisporre³⁶ un programma di aggiustamento³⁷ rivolto ai rischi specifici che esso pone alla stabilità finanziaria della zona euro. Programma che punta a ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile e a ripristinare pienamente la capacità di finanziarsi sul mercato.

Il ruolo cruciale assunto dalle *condizionalità* contenute nel programma di aggiustamento e nei successivi memorandum d'intesa fa sì che i Paesi che, come la Grecia, hanno avanzato richieste di assistenza finanziaria siano di fatto commissariati. Sottoposti ad un esercizio della sovranità che si svolge secondo le rime obbligate dettate dalla Commissione: monitoraggio, assistenza tecnica, nomina di un rappresentante in loco, modifiche e aggiornamenti al programma di aggiustamento, interruzione dei finanziamenti in caso di inadempienze o di eventuali evoluzioni non previste del contesto economico e finanziario.

6. La tirannia delle virtù

6.1. E' difficile, persino per gli educati cantori del costituzionalismo multilivello, non vedere che la nuova governance dell'Unione intende prescindere non solo dai classici fondamenti “metafisici” di legittimazione dello Stato (il contratto sociale, la nazione, il popolo), ma anche dalla dimensione weberiana della legalità. Da un esercizio del potere ‘legittimato’ da quella trasparenza e prevedibilità che, nella tradizione giuridica europea, si realizzano quando un comportamento viene sindacato con riferimento alla sua conformità a quanto previsto da una astratta e generale regola di condotta.

Ma se né la legittimazione “metafisica” né la legalità “formale” giustificano il potere esercitato dalla governance europea, su cosa questo potere si fonda? Siamo di fronte ad un potere di fatto, frutto magari di un “colpo di costituzione”³⁸? Degli impostori si sono forse impadroniti dell'Unione?

Le scienze sociali non hanno sin qui fornito chiavi di lettura adeguate a svelare l'*enigma del consenso* di cui continuano a godere le istituzioni dell'Unione. Un tema arduo, di natura giuridico-teoretica. Che meriterebbe di essere indagato con libertà e spregiudicatezza.

³⁵ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in www.rivistaaic.it, n. 4, 2013; A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in rivistaaic.it, n. 3, 2014.

³⁶ Di concerto con la Commissione “che agisce d'intesa con la Bce e, se del caso con il Fmi”.

³⁷ Che deve essere approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata.

³⁸ M.A. GARCIA HERRERA, *Integrazione europea e “colpo di costituzione”*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, Giappichelli, 2010, 147.

Due sono, a mio avviso, le *parole chiave*, tra loro strettamente interconnesse, per misurarsi seriamente con l'enigma del consenso. La prima parola chiave, già ripetutamente evocata, è *razionalità*, la narrazione del potere europeo come di un potere in grado di interpretare, decodificare e disciplinare le *verità* dei mercati. La seconda parola è *salvezza*, la promessa rivolta ai popoli europei che essi si assoggettano al potere di una *expertise economica* in vista della loro sopravvivenza e del loro bene. Della loro, appunto, salvezza.

6.2. La razionalità della governance europea è, invero, una razionalità riflessa, di secondo grado. Il luogo primario, "intrinseco", della razionalità sono i mercati che costituiscono - giusto gli insegnamenti dell'ordoliberalismo - il "luogo di veridizione e il test di attendibilità" delle politiche pubbliche³⁹.

Oggi, nell'epoca dello *Stato debitore*, massimamente razionali sono, secondo la narrazione unionista, quei governi che con la politica dell'austerità e delle riforme strutturali godono della *fiducia dei mercati*. E che possono, quindi, in una posizione forte, rivolgersi ai creditori per finanziare la propria spesa pubblica.

Il valore degli *spreads*, ha sottolineato il Tribunale costituzionale tedesco, riflette fisiologicamente le aspettative dei mercati in ordine alla solvibilità dei singoli Stati membri. Questi, pertanto, devono restare "soggetti alla logica di mercato allorquando contraggono debiti"⁴⁰. E' il rispetto di questa logica - sostiene la Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* - "a mantenere una disciplina di bilancio" e che contribuisce alla realizzazione del superiore obiettivo del mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria⁴¹.

Ciò non significa che vige per le istituzioni della governance europea un divieto assoluto da qualsivoglia intervento esterno. La Corte di giustizia ha avallato l'acquisto da parte della Bce di titoli del debito pubblico⁴² quando tali acquisti siano subordinati "al rispetto integrale dei programmi di aggiustamento strutturale ai quali sono sottoposti gli Stati membri interessati"⁴³.

In altri termini, anche una politica monetaria accomodante può rappresentare, se declinata nella cornice del principio di stretta condizionalità, una leva per incentivare gli Stati membri che ne beneficiano a proseguire nella stretta fiscale (austerità) e lungo la strada delle riforme strutturali.

6.3. Il dogma della razionalità 'intrinseca dei mercati e di quella 'riflessa' della governance ha delle implicazioni cogenti sull'ordine complessivo dell'Unione. Come emerge limpidamente nell'ultimo libro di Federico Losurdo, l'ascesa del principio di stretta condizionalità si accompagna ad una degradazione del *principio di eguaglianza* tra gli stati membri, del *principio di solidarietà*, del *diritto alla crescita e al benessere* dei popoli europei⁴⁴.

Siamo, dunque, di fronte ad un ordinamento dotato di una sua razionalità ma guidato da una *tecnocrazia tiranna*, distante dai valori della storia europea e della sua secolare cultura giuridica? Io credo che l'antica qualificazione di tirannia si addica al potere esercitato dalle istituzioni dell'Unione. Un potere che gode, tuttavia, del consenso tipico di cui gode una *tirannia delle virtù*.

³⁹ L. BAZZICALUPO, *Il governo delle vite*, Roma.Bari, Laterza, 2006, cap. 2.

⁴⁰ *BVerfG*, 2BvR2728/13, *OMT*, 14 gennaio 2014, paragrafi 71 e 98.

⁴¹ Corte di Giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*.

⁴² *OMT*, "operazioni monetarie definitive".

⁴³ Corte di Giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler e a*, paragrafo 120.

⁴⁴ F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016.

E qui entra in gioco la seconda parola chiave della narrazione unionista, la *promessa di salvezza* rivolta ai popoli europei. Un sostituto funzionale della legittimazione ‘metafisica’ e della legalità ‘formale’ della tradizione dello Stato europeo. Ciò che la *governance* dell’Unione si propone di fare è, infatti, come sappiamo, di “assistere, persuadere, indirizzare le condotte di coloro che vi sono assoggettati” a praticare quelle *virtù economiche* di frugalità e competitività necessarie a sopravvivere nell’epoca del capitalismo finanziario.

Il ‘prezzo’ per acquisire le virtù indispensabili a conseguire la salvezza è quello di sottostare a pratiche e dispositivi che presentano significative analogie con il *pastorato*. Con quella *forma di governo* tipica, secondo Foucault, della Chiesa cattolica e, in misura minore, delle altre chiese cristiane.

Ed invero, il rapporto pedagogico-disciplinare che si crea tra la *governance* dell’Unione e gli esecutivi degli Stati ricorda assai da vicino quello tra pastore, pecora e gregge. Anche in questo caso siamo di fronte a delle verità - quelle economiche dell’ordoliberalismo - rappresentate come virtù incontestabili che esigono di essere insegnate e concretamente praticate.

La pecora e il gregge - gli Stati - accettano l’autorità del *pastorato economico* in quanto l’obbedienza a tale autorità li addestra a rinunciare al proprio interesse egoistico. A vivere, cioè, per usare una concettualizzazione weileriana, la sottomissione come un atto di liberazione ed emancipazione.

6.4. E’ in nome di questa liberazione dalle proprie debolezze che si riconoscono al “pastore” poteri di osservazione e sorveglianza delle più intime intenzioni delle pecore. Il che è quanto puntualmente accade con la periodica richiesta di informazioni e di documenti che la Commissione rivolge agli Stati: una sorta di “esame di coscienza” e di confessione dei propri peccati⁴⁵.

Una pratica - si è osservato - che rende possibile una particolare forma di direzione riassumibile nella formula ‘voglio che l’altro mi dica ciò che devo volere’ che si distingue nettamente dalla direzione attraverso il comando giuridico. Il pastore non è “l’uomo della legge”, ma il medico che deve farsi carico di ciascun caso, prestando le cure necessarie che saranno tanto più necessarie e intense quanto peggiori sono le condizioni della pecora.

A tal fine il pastore utilizza una “dettagliata economia dei meriti e dei demeriti”. Ancora una volta è ciò che fa la Commissione europea quando gestisce la valutazione dei possibili squilibri macroeconomici degli Stati membri. Nell’ambito del cosiddetto *meccanismo di allerta* passa al vaglio le singole situazioni economiche nazionali per verificarne lo “stato di salute” e quando diano esiti preoccupanti le sottopone ad un “esame approfondito”. In ogni caso, la Commissione ha individuato sei classi in cui gli Stati sono inseriti, ben potendo migliorare la loro situazione in base alla virtuosità delle condotte seguite. E analoga è la logica con la quale la Commissione si muove per rendere più flessibile l’applicazione dei parametri del patto di stabilità e di crescita, ‘premio pastorale’ riservato agli Stati virtuosi che promuovono riforme di maggiore impatto sui bilanci pubblici.

Il potere pastorale è, dunque, un potere altruistico, esercitato nell’esclusivo interesse del suo destinatario. E’ un potere al servizio del gregge che è suo compito salvare, consistendo il suo merito nel lottare senza soste contro i pericoli e nel recuperare le pecore, a maggiore ragione se indomite. Potere altruistico, ma anche, quando occorre, lungimirante e inflessibile. Ha, infatti, sì il compito di

⁴⁵ L. DE LUCIA, *Pastorato’ e disciplinamento nella governance economica europea*, cit.

salvare il gregge, ma la salvezza può imporre scelte estreme: “la pecora che dà scandali, la pecora corrotta che rischia di corrompere tutto il gregge, deve essere abbandonata, eventualmente esclusa”.

Una situazione ben nota ai governi e ai cittadini greci ai quali la governance economica europea ha, a più riprese, fatto intendere che la cosiddetta *Grexist* era un prezzo che il resto del gregge, per non essere anch'esso corrotto, avrebbe accettato. Con conseguenze catastrofiche - il ritorno al baratto, se non all'età della pietra - per la pecora indisponibile a farsi domare.

L'Unione, a differenza del pastore foucaultiano, non intende immolarsi per soccorrere tutte le sue pecore. L'euro è salvo. Forse.

7. Il dubbio dei vinti

7.1. Onore, in ogni caso, ai vincitori. La previsione che “l'economia è il nostro destino”, formulata agli inizi del novecento da Walther Rathenau, ha avuto la meglio sulla previsione che la “politica è il nostro destino”, formulata da Carl Schmitt negli anni venti. La ragione neoliberale ha sin qui vinto.

E, tuttavia, non ha convinto i popoli europei. Onoriamo, dunque, anche *il dubbio dei vinti*. La storia non è finita e ciò che va bene, nel presente, per la Germania e una parte dell'Europa non è detto che vada sempre bene per l'Italia e per il resto dell'Europa mediterranea.

La reazione populista ne è una emblematica testimonianza. Anche se fondate sono le preoccupazioni di coloro che ritengono che la *ragione populista* costituisca al momento solo uno specchio della *ragione neoliberale*.

7.2. C'è un'altra ragione nella tradizione europea che suona così: “a ciascuno secondo i suoi bisogni, da ciascuno secondo le sue possibilità”.

Oggi è di moda rappresentare questa tradizione come una pattumiera della storia. Io penso, invece, che si tratti di una opportunità, di una straordinaria opportunità per l'Europa.

Una verità umana e sociale, profondamente diversa dalle verità economiche dell'ordoliberalismo, che merita di essere coltivata con particolare cura proprio dalla nostra scienza, dalla scienza giuridica.

In quel “a ciascuno secondo i suoi bisogni” c'è, infatti, un fondamento solido per una prassi concreta della solidarietà e per una dogmatica forte dei diritti. E in quel “da ciascuno secondo le sue possibilità” un fondamento altrettanto solido per una dogmatica dei doveri non paternalistica e alternativa all'insopportabile ipocrisia dei buoni sentimenti delle nostre società liquide.

Quando, e se, questa ragione umana e sociale si incontrerà e si fonderà con la ragione politica populista, inizierà il tempo del declino della ragione neoliberale. E' questo, per lo meno, il mio partigiano auspicio.