

Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 24/07/2015

AUTORE: Andrea Guazzarotti*

CRISI DELL'EURO E 'GUERRA DELLE RAZZE'. STRATEGIE DI RIATTIVAZIONE DEL CONFLITTO IN EUROPA

1. La 'guerra delle razze' e la riattivazione del conflitto a seguito della crisi dell'euro – 2. (segue): la reticenza dottrinale sulla 'rottura costituzionale' determinatasi con il passaggio all'euro: occultamento o sottovalutazione? – 3. Hobbes e il superamento della 'guerra delle razze': le ipotesi federaliste – 4. Segue: le ipotesi 'conservatrici' sulla legittimazione derivata dell'UE e il paradosso di Tocqueville – 5. Conclusioni.

1. La 'guerra delle razze' e la riattivazione del conflitto a seguito della crisi dell'euro

La 'guerra delle razze' è lo schema con cui Foucault analizza le dottrine sviluppatesi sia in Francia che in Inghilterra tra XVII e XVIII secolo, nei contesti conflittuali, rispettivamente, della lotta tra aristocrazia e monarchia francesi e della lotta tra borghesia e aristocrazia per la supremazia nel Parlamento inglese. Attraverso delle 'contro-stori e' che ribaltavano la teoria ufficiale del potere sovrano e della sua legittimità, tali dottrine miravano a riscoprire e a rileggere la storia all'origine dei rispettivi stati nazionali, al fine di dimostrare come gli assetti dell'epoca non fossero che il frutto di una vittoria militare di una parte contro l'altra (dei Franchi sui Gallo-Romani, dei Normanni sui Sassoni). Il che sconfessava la 'razionalità universalizzante' tipica del diritto pubblico e della filosofia del diritto dell'epoca e figlia di una lunga tradizione che dagli annalisti romani giungeva fino al medioevo e fino al XVII sec. Mettendo al centro la lotta permanente delle razze celantesi dietro le leggi veniva sconfessata l'identificazione tra la nazione e il monarca, così come il racconto ufficiale per cui nella storia dei grandi contiene quella dei piccoli: al contrario, la storia degli uni non è quella degli altri; il potere ha volutamente occultato il fatto di essere nato «nella casualità e nell'ingiustizia delle battaglie». Si tratta di un sapere storico preciso che mira, attraverso la riattivazione della guerra sotterranea tra componenti 'etniche' della nascente nazione, a decifrare asimmetrie

* Associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Ferrara — andrea.guazzarotti@unife.it

sociali etnicamente radicate. Lo stesso Marx, in una lettera a Engels, avrebbe affermato di essersi ispirato agli storici francesi che raccontavano la lotta delle razze per costruire la sua teoria della lotta di classe.¹

Le dottrine che recentemente hanno tentato di dare una lettura fortemente critica alla crisi dell'euro, in Italia e non solo, al fine di disvelare forti asimmetrie tra i Paesi dell'eurozona e denunciare l'ingiustizia radicale del progetto di Unione economico-monetaria (UEM) sembrano seguire logiche affini di 'riattivazione del conflitto', impostato non tanto e non solo sull'ingiustizia dei rapporti che si crea tra élite economico-finanziarie e classi medie in declino e classi meno abbienti, bensì soprattutto sull'ingiustizia dei rapporti tra nazioni.² La riattivazione del conflitto tra nazioni europee viene operata, in analogia con quanto avvenuto nella settecentesca 'guerra delle razze', proprio portando una critica a ciò che era stato spacciato per strumento di superamento del conflitto: l'unione monetaria come metodo per proseguire una politica di cambi fissi ma superando al contempo l'insostenibile egemonia del marco e della Bundesbank all'interno dello SME,³ nonché per superare quella fonte di tensioni che

¹ M. FOUCAULT, *Bisogna difendere la società, (Il faut défendre la société, 1997)*, Milano 1998, 52s.; 61ss.; 67; 72.

² A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011/3; Id., *Il tramonto dell'euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Imprimatur, Roma, 2012; J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, Verona 2012; L. BARRA CARACCILO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile fra Costituzione e Trattati europei*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2013; N. GALLONI, *Chi ha tradito l'economia italiana*, Editori riuniti university press, Roma, 2013; G. MARZULLI, *Il "convitato di pietra": la sovranità monetaria nel dibattito costituzionalistico. Spunti di riflessione per una critica costituzionalistica della moneta unica europea*, in *Rivista AIC*, 2014/2.

³ I costi dello SME erano apparsi esorbitanti per il fatto che la politica monetaria (fissazione del tasso d'interesse) era condotta dalla Bundesbank guardando alle esigenze tedesche e non all'insieme dei paesi membri: F. VIANELLO, *La moneta unica europea*, 2005, <http://www.fernandovianello.unimore.it/site/home/una-selezione-di-scritti.html>, cit. da S. CESARATTO, *Quel pasticciaccio brutto dell'euro*, 2013, 5, in <http://www.deps.unisi.it/it/ricerca/pubblicazioni-deps/quaderni-deps/anno-2013/682-quel-pasticciaccio-brutto-delleuro>; cfr. anche F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, MPlfGDiscussionPaper 11/11 2011, 7s., che, dal punto di vista tedesco, vede le cose un po' diversamente: dato per scontato il fenomeno imitativo dell'economia con la moneta più forte (la Germania) da parte delle banche centrali degli altri paesi dello SME, la disomogeneità economica e istituzionale di questi paesi esponeva la politica della quasi-parità col marco alla speculazione dei mercati. Le classi politiche dell'epoca hanno voluto vedere nell'unificazione monetaria la soluzione sia al problema delle svalutazioni che delle speculazioni. Ma, per J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, cit., 47 e 61, una protezione contro gli eccessi della libertà di movimento dei capitali molto più efficace dell'euro sarebbe stata (ed è) quella del controllo dei capitali e la proibizione di alcune operazioni di cartolarizzazione dei debiti. Per una visione più critica delle ragioni (eterogenee e opportunistiche) che condussero all'UEM, cfr. G. MAJONE, *Monetary Union and the politicization of Europe*, 2011, 8s., http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/papers/december/Giandomenico_Majone-onetary_Union_and_the_Politicization_of_Europe.pdf. se per la Francia e altri paesi si trattava di superare l'insostenibile tirannia del marco, per la Commissione Delors si trattava di rendere irreversibile il processo d'integrazione, mentre per i paesi più deboli si trattava di giovare del minor costo per interessi sul debito pubblico: una simile eterogeneità di obiettivi comporta inevitabilmente che l'attenzione delle parti contraenti si concentri sui risultati immediati piuttosto che sulle implicazioni di lungo termine. Cfr. anche J. SAPIR, *op. cit.*, 25, 29, secondo cui «credere che attraverso una serie di crisi si sarebbe arrivati a costruire l'immagine di un'ineluttabilità del federalismo, è stata una scommessa molto pericolosa».

era la concorrenza 'sleale' a colpi di svalutazioni competitive delle valute nazionali,⁴ ecc. Il punto di maggior attacco di tali dottrine, anche nelle loro versioni più politicamente corrette e accademicamente presentabili, è dato dalla spinta dell'euro verso un'egemonia 'irresponsabile' dell'economia tedesca, la quale, con il deperimento della domanda interna e i suoi pericolosi surplus commerciali, avrebbe dimostrato scarso senso di leale collaborazione verso gli altri Stati membri.⁵

La stessa modalità con cui si è fronteggiata la crisi dell'euro ha contribuito fortemente a innescare pericolose contrapposizioni nazionali: salvare le grandi banche tedesche e francesi (e nord europee, in genere) piene di titoli del debito pubblico della Grecia e altri Paesi del Sud Europa, scaricando i costi di tale salvataggio sul bilancio pubblico dei singoli Stati membri, ha trasformato l'onesta e operosa classe media tedesca in un creditore del parassitario popolo greco.⁶ L'operazione è valsa a salvare quelle banche percepite come '*too big to fail*', dirottando l'opinione pubblica dal problema dei debiti privati a quello del debito pubblico (e della spesa sociale).⁷ L'operazione ha, però, alimentato una pericolosa retorica dell'antropologicamente 'diverso' che sembra proprio riattivare il conflitto etnico: l'acronimo dei PIIGS⁸ costruito dalla pubblicistica dei Paesi forti dell'eurozona (Germania, Olanda e Fin-

⁴ A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998, 304s.

⁵ A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, cit.; SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, cit., 2012, 43ss.; 64; ma, con toni meno netti, anche M. LUCIANI, *Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, relazione al Convegno annuale dell'AIC, Torino 27-29 Ottobre 2011, p. 67, reperibile online all'indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/bgic/relazione-luciani>; per F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis...*, cit., 13ss., la Germania (con la sua crisi all'inizio degli anni 2000) è stata la prima vittima di una politica monetaria unica per 17 economie diverse, ossia di stimoli monetari indiscriminati (con tassi troppo alti per paesi a bassa inflazione e in crescita, troppo bassi per quelli nella condizione inversa); tuttavia le ricette deflattive che hanno salvato la Germania hanno aumentato la vulnerabilità e gli squilibri nei paesi dell'UEM.

⁶ Secondo F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis...*, cit., 2, gli sforzi per salvare l'euro non faranno molto per correggere gli squilibri economici e le debolezze dei Paesi, ma potrebbero aggravare i problemi economici e l'alienazione politica sia nei Paesi "salvati" che nei "salvatori"; stessa opinione, con riferimento alla Grecia e al rafforzarsi dei partiti estremisti, in P. DE GRAUWE, *Debt relief for Greece is necessary to avoid a crisis in the Eurozone* (2015), in <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/01/12/debt-relief-for-greece-is-necessary-to-avoid-a-crisis-in-the-eurozone/>, ove si pone in luce il fatto di aver trasferito indebitamente le responsabilità delle banche private del Nord Europa nel concedere prestiti rischiosi alla Grecia dall'azione dei Governi su tutti i cittadini e sulla BCE; lo stesso A. sottolinea come la Germania sembri ignorare la lezione della storia sulla necessità che un popolo non venga schiacciato dal peso del debito nazionale per effetto dell'intransigenza dei creditori.

⁷ Cfr., per tutti, L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013, 169s., ma spec. 198ss. Di segno opposto la lettura di G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.* 2014/1, 29s., 40. Per F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis...*, cit., 32, l'aver il caso greco preceduto gli altri casi (di rischio *defalut* e assistenza finanziaria) ha reso possibile una narrazione che ha offuscato le vere cause della crisi dell'UEM: la retorica delle critiche dirette a un Paese che aveva falsificato i bilanci, viveva al di sopra delle proprie possibilità, ecc., non spiegava in alcun modo altre crisi, come quella spagnola o irlandese, ad es. Le strategie adottate dalla troika, mirate a favorire l'export e a impedire l'uscita dalla moneta unica, hanno scaricato sul lavoro i costi del 'salvataggio', privilegiando il capitale, mentre l'opzione dell'uscita avrebbe gravato tanto lavoro che capitale.

⁸ Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna: se non tutti mediterranei, tutti di cultura cattolica.

landia) non è che l'esempio più eclatante.⁹ Più in generale, la gestione della crisi da parte dell'UE ha innescato una profonda e radicale contro-storia relativa all'UE complessivamente intesa, di cui si finisce per mettere in discussione l'obiettivo ultimo di comporre i conflitti tra Stati europei¹⁰, disvelandone invece la natura di 'cavallo di Troia' della finanza e del capitale internazionali per l'affermazione definitiva del progetto neoliberista in Europa.¹¹

2. (segue): la reticenza dottrinarica sulla 'rottura costituzionale' determinatasi con il passaggio all'euro: occultamento o sottovalutazione?

A proposito di tali riattivazioni dottrinarie del conflitto, è interessante richiamare quello che la maggior parte della dottrina costituzionalistica (italiana ma non solo) degli anni anteriori alla crisi sosteneva con riguardo alla c.d. 'costituzionalizzazione' dell'Europa:

«Rispetto alle esperienze storiche precedenti, il processo costituzionale europeo presenta la specificità di non dover ancora assumere la forma di una solenne «rottura con il passato» (l'oppressione coloniale, l'assolutismo regio, la dittatura politica), ma, al contrario, di dover segnare la sempre maggiore diffusione e la sempre più intensa tutela di alcuni valori fondamentali già presenti, anche se *in nuce*, nel tessuto ordinamentale di partenza del processo costruttivo unitario.»¹²

Tuttavia, le dottrine della 'contro-storia' dell'euro tendono proprio a presentare il passaggio all'Unione economica e monetaria (UEM) come un forte elemento di rottura, ingiustamente occultato ai popoli che di lì a poco sarebbero stati chiamati a pagarne il conto, cioè a subire gli enormi costi sociali di quel progetto sbagliato.¹³ Tali dottrine rievocano la rottura

⁹ Stigma che riattiva logiche belligeranti nei Paesi-cicala, quali ad es. la rivendicazione da parte della Grecia dei debiti di guerra della Germania: A. Mastrandrea, *Da lunedì in Europa si volta pagina*, *Il Manifesto*, 23 gennaio 2015, p. 3.

¹⁰ M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova 2013.

¹¹ S. CESARATTO, intervista rilasciata il 18 marzo 2015 a *Libera TV*: <http://www.libera.tv/videos/6784/cesaratto-ue-cavallo-di-troia-neoliberista.html>; L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi...*, cit., 200s. All'opposto, tra gli altri, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., 35s., nt. 1, secondo cui le riforme dell'UE indotte dalla crisi sarebbero in grado di controbilanciare il peso dei mercati sulle scelte politiche degli stati, i cui spazi di manovra sarebbero però recuperabili solo a livello sovranazionale.

¹² G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.* 2006/1, 12 (per una rassegna critica di tali dottrine, cfr. A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari 2003, 47, 72ss., 140ss.).

¹³ Anche dopo l'esplosione della crisi e le riforme della *governance* economica che hanno ulteriormente approfondito la rottura con il passato, mediante l'ulteriore sottrazione delle decisioni economico-fiscali alla politica nazionale, si propongono visioni 'ireniche' che mirano a trasfigurare l'attuale, dolorosa, fase di transito in una sorta di diffusione spontanea di valori costituzionali comuni ai vari Paesi membri, che il diritto dell'UE si limiterebbe a razionalizzare e cristallizzare: G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quad. cost.* 2014/1, 7ss. Per una ponderata critica a simili impostazioni, cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.* 2013/4, 541ss. La critica all'approccio 'irenico' al contrasto tra valori dell'UE e quelli costituzionali è, come noto, formulata da M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.* 2006, 1643.

costituzionale ricorrendo a termini espliciti come 'colpo di stato'.¹⁴ Sarà interessante, dunque, provare a leggere quanto di vero ci sia in tale strategia di riattivazione del dissenso (o dell'aperta rivolta), analizzando la manualistica anteriore alla crisi: non senza un qualche sconcerto, può notarsi come nella manualistica costituzionalistica (italiana) pressoché nessun accenno sia fatto all'elemento rivoluzionario della perdita della sovranità monetaria e ai rischi della creazione di un'area monetaria che gli economisti definiscono 'non ottimale'.¹⁵ Lo sconcerto è ampliato dal fatto che neppure i manuali di Diritto del lavoro tocca(va)no il tema dei costi e degli squilibri che l'unificazione monetaria di un'area economicamente non ottima-

¹⁴ L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi...*, cit., 188ss., 197, ove, sebbene il riferimento sia in particolare alle innovazioni ordinarie orchestrate per reagire alla crisi (come il *Patto Europlus*, il '*Six Pack*', ecc.), le radici di tale 'colpo di stato' vengono ricercate nella «grave distorsione (nelle) stesse basi costituzionali» dei Paesi UE operatasi a partire dalla creazione di una BCE cui, da un lato, è fatto divieto di creare denaro a favore degli Stati, ma dall'altro è consentito di farlo a favore del sistema bancario privato, con ciò innescando o amplificando fenomeni speculativi sui titoli del debito pubblico e costringendo gli stati a sottrarre fondi per la spesa sociale per destinarli al servizio del debito a favore della speculazione finanziaria privata. Una simile architettura è, invero, frutto della pretesa tedesca di impedire l'acquisto diretto di titoli di stato da parte della Banca centrale, onde scongiurare derive inflazionistiche: G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova 2012, 441ss. (in cui si propone anche una regolamentazione per impedire che le banche private utilizzino i prestiti della BCE per speculare sui debiti pubblici degli stati dell'UEM).

¹⁵ A titolo meramente esemplificativo, nel periodo anteriore alla crisi, si trovano affermazioni assolutamente generiche ed asettiche sulla creazione della BCE e sulla perdita di sovranità che ciò comporta (G. U. RESCIGNO, *Manuale di diritto pubblico*, IV ed. 1998-99, p. 693, ove fra l'altro, nella parte dedicata ai prestiti dello stato, non si fa cenno all'ulteriore dato della perdita del potere d'indebitamento: *Ibidem*, p. 559; ma cfr. anche l'ed. 2005-2006; ancora più asettico e generico il manuale G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Vol III, V ed., Bologna 1997, pp. 143, 155s., 345, 210; *idem* dicasi per il manuale A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2006, 62s.; un cenno al 'Patto di stabilità' come fattore di erosione di un settore qualificante della sovranità degli stati è contenuto in F. CUOCOLO, *Lezioni di diritto pubblico*, IV ed., 2006, 110). Tra i pochi manuali a dedicare attenzione alla perdita della politica monetaria, è il manuale R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, IV ed. 2006, 441, ove però si adotta senza riserve l'approccio *mainstream* per cui la moneta unica sarebbe strumentale al mercato unico e i parametri di Maastricht servirebbero ad evitare che paesi deboli esportino inflazione in paesi forti, senza accennare ai pericoli e ai costi per i paesi deboli che la perdita dello strumento difensivo del tasso di cambio comporta per le loro economie e, soprattutto, per le fasce più deboli delle loro popolazioni. Chi invece punta il dito sui limiti dell'unificazione monetaria in assenza di unione politica è F. BILANCIA, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 2008, 151s., ove si sottolinea come l'obiettivo primario della BCE sia la stabilità dei prezzi, assistito dal rigoroso divieto di finanziare il bilancio UE o quello degli stati membri (ma, diversamente da quelli citati sopra, non si tratta certo di un manuale che ha contribuito a formare la maggioranza degli studenti italiani negli ultimi tre o quattro lustri). Interessante notare anche gli aggiornamenti ai manuali che la crisi ha indotto: un manuale piuttosto adottato (A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna 2012, 97ss.) sottolinea il disallineamento tra unione monetaria e carente unione politica e di bilancio; l'assenza di strumenti veramente risolutivi in capo alla BCE; imputa alla situazione in Grecia lo scoppio della crisi, accennando a come garantire che ulteriori trasferimenti di poteri all'UE per la difesa della moneta unica vadano di pari passo con un assetto istituzionale democratico (con una visione integrazionista che, evidentemente, non considera l'ipotesi del recesso dall'UEM e del ritorno alle valute nazionali). In termini parzialmente affini, cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, IV ed., Torino 2012, 266s., in cui si accenna all'ampio spazio lasciato ai paesi più forti (e in particolare alla Germania) per effetto dell'attuale assetto della *governance* economica dell'UEM.

le comporta:¹⁶ dinanzi a una mobilità del lavoro bassa e all'assenza di solidarietà federale verso le economie colpite da *shock* asimmetrici, la perdita del potere di aggiustare i deficit commerciali manovrando i tassi di cambio (svalutazione) lascia alle economie nazionali il solo strumento della deflazione interna, ossia la riduzione dei salari e il taglio della spesa sociale, con sterilizzazione del potere dei sindacati.¹⁷

L'analisi della manualistica ante-crisi permette anche di ridimensionare un altro luogo comune: quello secondo cui l'unificazione monetaria non completata da quella politica e fiscale sarebbe stata patrocinata da teorie economiche di stampo neo-liberista, proprio al fine di meglio ingabbiare gli Stati europei nella logica della subordinazione della politica e dei diritti all'economia. Se il manuale di economia politica più adottato in Italia da molti anni è, con qualche approssimazione, un manuale d'impostazione liberista, esso ha costantemente segnalato l'incoerenza del progetto dell'euro rispetto alle dominanti dottrine economiche.¹⁸ Ha ragione, pertanto, Majone quando, polemizzando con Habermas, rileva come gli economisti liberisti non avessero affatto sostenuto, nella loro maggioranza, il progetto dell'euro, al contrario.¹⁹ La contrapposizione economia/politica, o economia/diritto, invero, può essere letta anch'essa come una strategia di dirottamento del conflitto innescatosi con la crisi. Ma di questo si dirà oltre.

Se dalla manualistica si passa alle trattazioni più specialistiche, invero, l'impressione resta quella di una sottovalutazione del mutamento radicale che il passaggio all'euro comportava per gli ordinamenti statali coinvolti. Tranne poche eccezioni,²⁰ le opere italiane (giu-

¹⁶ Un cenno alla prevalenza dell'obiettivo della stabilità monetaria per effetto dei parametri di Maastricht, è fatto in M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, III ed., Padova 2002, 24, ove si sottolinea come ciò indebolisca gli sforzi comunitari contro la disoccupazione, sbilanciando gli orientamenti dell'UE verso sul versante dell'offerta, ossia su flessibilizzazione e quant'altro (similmente anche l'edizione del 2009 dello stesso manuale, p. 29s., ove si aggiunge un cenno critico all'irrigidimento introdotto con il Patto di stabilità del 1999). Mentre un altro tra i pochi manuali giuslavoristici che tocca il tema è R. DEL PUNTA, *Lezioni di diritto del lavoro*, Milano 2006, 116ss., in cui ci si limita a valorizzare l'introduzione tra gli obiettivi generali dell'UE quello della *promozione dell'occupazione* contenuto nell'art. 136 TCE (attuale 151 TFUE), novità che avrebbe addirittura superato il vizio d'origine 'mercantilistico' della Comunità e, poi, dell'Unione, senza che alcun cenno venga fatto sui vincoli normativi ben più stringenti del mantenimento della stabilità dei prezzi e della perdita della manovra sui tassi di cambio e d'interesse.

¹⁷ P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna 1996, 110; L. TZOUKALIS, *La nuova economia europea*, Bologna 1994, 215, 315; F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis...*, cit., 13ss.

¹⁸ O. BLANCHARD, *Macroeconomia* (a cura di F. Giavazzi), Bologna 2000, 555: "Basandoci esclusivamente sulla teoria economica, sembra proprio che vi siano elevati costi legati all'UEM. Certamente essi devono essere pesati sulla bilancia insieme ai benefici illustrati..., ovvero sia la presenza di minori costi di transazione e l'eliminazione del rischio di cambio... Ma la bilancia economica sembra pendere decisamente verso il lato dei costi. I veri benefici sono probabilmente di natura politica. La decisione di adottare una moneta unica europea è il frutto di una visione politica dell'Europa che, sebbene importante, non viene considerata dai principali modelli economici". Sulla supportabilità in termini politici e non economici del progetto dell'UEM, cfr. anche M. BURDA, C. WYPLOSZ, *Macroeconomia: un testo europeo*, Bologna 1997, 879; P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, cit., 110; L. TZOUKALIS, *La nuova economia europea*, cit., 319.

¹⁹ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, 2009, 92ss.

²⁰ Come, ad es., A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Acireale 1994, 182-195; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova 2000, 195-204.

spubblicistiche) maggiormente incentrate sull'argomento appaiono accomunate dal valorizzare il disciplinamento dello Stato che i vincoli dell'UEM e la perdita della sovranità monetaria rendono possibile (c.d. dottrine del "vincolo esterno").²¹ Ciò nel presupposto dell'incapacità della politica nazionale a gestire scelte economiche e sociali all'altezza dei tempi. Che si fosse trattato di vincoli esterni assai poco meditati ed economicamente irrazionali, come l'estemporaneo vincolo del 3% del deficit sul Pil escogitato dal Trattato di Maastricht,²² ciò non aveva molto rilievo: l'importante era (ed è) imbrigliare la tendenza del nostro

²¹ Tra le opere più approfondite vi è quella di A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., il quale, partendo dalla premessa per cui la nostra Costituzione non avrebbe fatto propria l'impostazione keynesiana dell'intervento correttivo del mercato per favorire l'occupazione (218ss.), non ravvisa una vera rottura costituzionale nel passaggio ai vincoli dell'UEM e della perdita della sovranità monetaria (191ss.), sia pure con una buona dose di ottimismo circa la capacità della futura UEM di conciliare la stabilità dei prezzi con la piena occupazione (246; 344), conciliazione che, sola, permette di sostenere la perdurante vigenza del patto costituzionale interno (contra: CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, cit., 195). Nella pur articolatissima opera del compianto Autore, gli squilibri di una moneta unica senza stato non sono taciuti (in particolare l'assenza di trasferimenti federali agli stati membri colpiti da shock asimmetrici: p. 334; 380), fino al punto di adombrare il rischio che le divaricazioni tra le economie nazionali comportino crisi e rotture nell'UE (370), nella consapevolezza che l'UE non costituisce un'area monetaria ottimale (376s.). Ma, dinanzi ai pure adombrati rischi esiziali di rottura, Predieri si limita a esprimere l'auspicio che l'euro porti con sé, sì, una rottura, ma di tipo innovativo con effetti benefici, sulla scorta di quanto avvenuto con l'innovazione-rottura all'origine dell'istituzione della Comunità europea a ridosso della guerra civile europea rappresentata dal secondo conflitto mondiale (406). Dunque, un salto nel vuoto ottimistico, che però sembra volersi bilanciare ricorrendo ai benefici che l'euro porterebbe all'Italia in termini di 'vincolo esterno' capace di costringere la politica, le banche e gli imprenditori a riformarsi (403-414). Per una rassegna in senso adesivo delle dottrine sul 'vincolo esterno' e la sua capacità di rimodellare la disciplina costituzionale sulla finanza pubblica, cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica. Un tema al centro del dibattito istituzionale: la finanza pubblica italiana e l'Unione economica e monetaria*, Bologna 1996, 19; ivi si afferma anche il vantaggio che i vincoli europei comportano per la democrazia interna, in termini di trasparenza delle decisioni politico-economiche, obbligate a rendere visibili e comporre i conflitti tra molteplici interessi sull'impiego delle risorse pubbliche: il giudizio dei mercati sul nostro debito pubblico, infatti, impedisce che il disavanzo sia finanziato in maniera opaca, come attraverso gli acquisti da parte della Banca centrale a condizioni non di mercato (*ibidem*, p. 58). In termini parzialmente analoghi, C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 84. Affronta solo parzialmente il tema dell'unificazione monetaria e dei suoi costi, l'opera di L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino 2002, dedicata alla centralità assunta nell'ordinamento tedesco dal principio dell'equilibrio economico generale, in comparazione con l'ordinamento italiano, in una visione che sembra auspicare il riattivarsi di antiche e/o minoritarie dottrine sull'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione in senso rigorista, proprio grazie al vincolo imposto dall'UE (spec. p. 211ss.). Interessante, infine, guardare all'opera di un giurista che oggi passa per quelli tra i più critici dell'epoca dei vincoli di bilancio introdotti con il Patto di stabilità del 1997 (G. GUARINO, *Euro: vent'anni di depressione (1992-2012)*, in *Nomos* 2/2012) e che, però, all'epoca scriveva un'opera divulgativa in cui si ignoravano i rischi disgregativi dell'euro e, anzi, se ne esaltavano le virtù armonizzatrici (G. GUARINO, *Verso l'Europa. Ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997, 129), il tutto nella convinzione che l'entrata nell'euro costituisse l'occasione irripetibile avrebbe costretto l'Italia ad adeguare la sua struttura produttiva (privatizzazioni) per effetto dell'obbligo di ridurre drasticamente il debito pubblico.

²² Cfr., tra i tanti, G. MARZULLI, *Il "convitato di pietra": la sovranità monetaria nel dibattito costituzionalistico*, cit., 13, nt. 71, in fine; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, cit., 490ss. Per P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, op. cit., 179s., 182s., i criteri per l'ammissione all'UEM (ivi compresi i parametri di Maastricht su deficit debito pubblico) si spiegano con l'esigenza di selezionare i futuri membri dell'UEM e mantenere limitate le dimensioni di quest'ultima, al fine di superare la riluttanza della Germania a entrare in un'UEM di

Paese a largheggiare nella spesa pubblica (e nell'intervento pubblico nell'economia, in generale).²³ L'ipotesi del vincolo esterno, del resto, aveva dalla sua (e per alcuni ancora ha) l'*appeal* dell'antipolitica, ossia del sottrarre ai politici corrotti l'acqua (sporca) in cui sguazzare.²⁴ Non si dimentichi, del resto, come la fase di transizione da un sistema di partiti a un altro avvenuta a seguito di 'tangentopoli', più che dalla magistratura, fu guidata in Italia dai banchieri centrali,²⁵ con ciò in perfetta sintonia con il progetto dell'euro e la sua genesi.²⁶ In simili ricostruzioni ottimistiche degli scenari aperti dall'UEM, il limite più pericoloso dell'euro sembra quello del rischio che Paesi poco virtuosi contaminino quelli virtuosi, esportandovi le loro tendenze inflazionistiche,²⁷ mentre nulla si dice di ciò che, invece, si è poi verificato: l'ampliarsi della divaricazione delle economie nazionali; l'impossibilità di difendersi dai *surplus* commerciali della Germania; la deflazione indotta dalle politiche di austerità gemmate dalla pianta di Maastricht.²⁸ Si tratta di una miopia spiegabile con la fiducia riposta da tali dottrine nella razionalità dei mercati e del loro giudizio sui governi nazionali, con ciò ignorando la natura oligopolistica e speculativa dei mercati del debito pubblico degli stati.²⁹

12 Stati membri dalle economie troppo sperequate. In breve, quei parametri «non sono stati adottati in virtù di una qualche necessità economica, ma soprattutto per soddisfare gli interessi della Germania».

²³ Si veda, ad es., G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 42s., in cui il grosso dello sforzo è diretto a dimostrare la giuridicità e non mera politicità parametri di Maastricht, senza adeguata analisi della loro razionalità intrinseca, dando per assodata la bontà del perseguimento del pareggio di bilancio nel medio termine (come stabilito dal Consiglio europeo di Cannes del 1995 e nella decisione del Consiglio n. 95/236 sugli orientamenti delle politiche economiche).

²⁴ In riferimento a tendenze antiparlamentariste (imputazione al Parlamento degli squilibri della finanza statale), manifestatesi prima sulla stampa poi in ambienti anche istituzionali, come Ministero del Tesoro e Corte dei Conti, cfr. l'analisi critica di P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna 1993, 12ss.

²⁵ P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, cit., 220, in cui si ricorda come, nel 1993-94, un ex banchiere centrale (Carlo Alberto Ciampi) svolgeva il ruolo di Presidente del Consiglio mentre un altro (Guido Carli) aveva svolto quello di Ministro del tesoro nel governo precedente (ultimo governo Andreotti).

²⁶ L. TZOUKALIS, *La nuova economia europea*, cit., 201 (in cui si ricorda come il noto Rapporto Delors fosse stato redatto da un Comitato formato in prevalenza dai governatori delle banche centrali).

²⁷ G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, 59s., 336.

²⁸ Il disciplinamento fiscale degli stati (specie di quelli mediterranei) sarebbe stato (ed è) un obiettivo non strumentale ma finale dell'UEM, come avrebbe riconosciuto nel 2012 lo stesso Robert Mundell, ossia il padre della dottrina delle Aree Monetarie Ottimali (*Optimal Currency Areas*), per cui la crisi (rendendo possibili le riforme di matrice tedesca ispirate all'austerità), lungi dal segnare il fallimento dell'euro, ne ha segnato il compimento: S. CESARATTO, *Quel pasticciaccio brutto dell'euro*, cit., 6 e 8; in termini leggermente diversi, F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis...*, cit., 35s., imputa alle ricette adottate per fronteggiare la crisi dell'euro l'intento, più che di rilanciare la crescita, di passare da *economie sociali di mercato* a *economie liberali di mercato*, attraverso l'indebolimento del potere dei sindacati, le privatizzazioni dei servizi pubblici e l'apertura di sanità e istruzione ai servizi privati.

²⁹ W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano 2013, 104. Di segno opposto la lettura di G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.* 2014/1, 34, che riprende la ricostruzione di Streck (sulla doppia fiducia degli elettori e dei mercati di cui oggi devono godere i governi), sterilizzandolo però dalla critica all'imperfezione dei mercati internazionali del debito pubblico. Su tali mercati, in termini critici, cfr. A. FUMAGALLI, *Sai cos'è lo spread? Lessico economico non convenzionale*, Milano-Torino 2012, 14s.; 20s., ove, tra l'altro, si ricostruisce la crisi italiana dello spread rispetto ai titoli di stato tedeschi del 2011: la DeutscheBank, una delle cinque banche che detengono il controllo del mercato dei *Credit Default Swaps*

3. Hobbes e il superamento della 'guerra delle razze': le ipotesi federaliste

Sempre seguendo l'analisi di Foucault, la notissima teoria della guerra di tutti contro tutti e dello stato di natura forgiata da Hobbes sarebbe stata nient'altro che una strategia di neutralizzazione delle contro-storie che in quegli anni andavano diffondendo le dottrine della 'guerra delle razze'. La guerra di Hobbes, infatti, non sarebbe una guerra tra forti e deboli, bensì tra eguali.³⁰ La guerra, inoltre, sarebbe in Hobbes soltanto una rappresentazione 'teatrale', di 'diplomazia infinita' tra forze dello stesso livello. Anche quando ottenuta con la sottomissione dei vinti da parte di vincitori, la sovranità per Hobbes si forma sempre dal basso, posto che, persino se frutto della paura e della minaccia di perdere la propria vita, il consenso dei vinti equivale pur sempre all'istituzione di propri rappresentanti. Il superamento hobbesiano sta, dunque, nell'eliminazione della genesi 'bellica' della sovranità. La teoria di Hobbes era strategicamente tesa a neutralizzare e rendere impossibile il discorso che cominciava a serpeggiare sull'utilizzazione politica di un determinato sapere storico relativo alle guerre, alle invasioni, ai saccheggi, ecc. Nonostante le tante critiche mosse a Hobbes già dai suoi contemporanei, per le troppe concessioni fatte al potere assoluto dello Stato, gli si era in fondo riconoscenti per aver scongiurato «un nemico insidioso e barbaro», ossia per aver scongiurato il discorso della lotta e della guerra civile permanente, ricollocando il *contratto* dietro ogni guerra e ogni conquista e salvando così la teoria dello stato.³¹

Non è questa la sede per verificare la fondatezza della tesi storiografica di Foucault: l'importante, qui, è la sua perfetta plausibilità e la sua attualità rispetto alla crisi dell'euro e alla riattivazione del conflitto nazionalistico su nuove e più pericolose fondamenta (l'antropologica diversità tra nazioni protestanti del nord e quelle cattoliche dell'area mediterranea, più l'Irlanda; i nazionalismi à la *Le Pen* in Francia, o à la *Ukip*, nel Regno Unito, o, ancora à la *Alternative für Deutschland* in Germania). Dopo un (più o meno consapevole) occultamento del rischio di un 'conflitto delle razze' in Europa, quale teoria si candida, oggi, a superare simile distruttivo conflitto?

Una dicotomia cui si è già accennato è quella del conflitto, tutto astratto, tra economia e politica, ovvero tra economia e diritto.³² Gli strumenti per far fronte alla crisi hanno ampliato il ricorso a concetti economici e al 'disciplinamento' che attraverso questi si ottiene sugli ordinamenti statali. Ne deriva che l'economia e la logica meccanicistica della società di merca-

(CDS), ossia dei derivati che assicurano i titoli di stato, vendette c.ca 7 miliardi di BTP italiani, con ciò innescando l'impennata dello *spread* e dei tassi d'interesse, nonché pregiudicando la sostenibilità del nostro debito pubblico; contemporaneamente, però, il valore dei CDS sul debito italiano è quintuplicato, consentendo alla stessa Deutsche Bank di ottenere enormi guadagni in plusvalenze potenziali, giocando allo scoperto; *idem* è accaduto con le speculazioni della Goldman Sachs sulla Grecia.

³⁰ Nella guerra di natura, nessuno è abbastanza forte da poter sentirsi al sicuro e nessuno così debole da rinunciare alla guerra contro il forte: lo stato di guerra permanente è fondato su tale aleatorietà.

³¹ M. FOUCAULT, *Bisogna difendere la società*, cit., 80ss., spec. 86 e 88.

³² Cfr. A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, 2012/4, 829 – 856.

to sta ammutolendo il linguaggio del diritto³³ e dei diritti³⁴, sterilizzando il ruolo della politica, anche per effetto della globalizzazione dei mercati che ha reso impossibile la gestione del conflitto sociale con mezzi democratici entro i confini statuali.³⁵ Paradossalmente, come ci ricorda Majone, è stata proprio la politica, però, e non l'economia (il 'sapere economico'), a volere tutto questo (con la complicità del 'sapere giuridico', maggioritariamente schierato nella fazione integrazionista), per aver caparbiamente voluto percorrere un progetto cripto-federale senza alcuna precondizione economico-politica e, quel che è peggio, senza predisporre alcuna via d'uscita in caso di fallimento.³⁶ La contrapposizione tra economia e politica, o tra economia e diritto, dunque, non appare in grado di supportare una vera e propria teoria di superamento del conflitto 'etnico' intraeuropeo. Essa è, semmai, uno strumento retorico orientabile a fini ulteriori, che però si presta ad essere utilizzato sia dagli uni che dagli altri, senza disinnescare gli elementi più pericolosi del conflitto e delle contro-narrazioni dell'integrazione europea.

Il conflitto tra l'economico e il politico/giuridico, semmai, può assumere le tinte della resistenza al progetto ordoliberal (concepito da economisti tedeschi negli anni '50) di cui sarebbe portatrice la Germania: imbrigliare lo Stato in una gabbia di leggi economiche, ponendo il primo al servizio del buon funzionamento dei mercati e del rigoroso rispetto della concorrenza. Sebbene i vincoli dei parametri di Maastricht non abbiano nulla della razionalità economica ma siano frutto, come accennato, di puro compromesso politico (specialmente tra Francia e Germania), essi si prestano bene, assieme al divieto di *bail out* e all'assoluta indipendenza della BCE, a incarnare quello specifico progetto neoliberista.³⁷ L'attribuibilità di quel modello economico-politico alla cultura tedesca,³⁸ nonché alle scelte politiche patrocinate *in primis* dai governi tedeschi da Maastricht in poi, consentono allora alla dicotomia economico/politico di alimentare e *non di disinnescare* il conflitto tra Nazioni. Sotto questa luce,

³³ Cfr., per tutti, A. SUPLOT, *Homo juridicus: saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Milano 2006; ID., *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale* (2010), et al. S.r.l., Milano 2011.

³⁴ M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit., 350s.

³⁵ R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.* 2007/1, 11-52.

³⁶ Cfr. G. MAJONE, *Monetary Union and the politicization of Europe*, cit.

³⁷ Se si guarda alla efficace ricostruzione storica dell'ordoliberalismo fatta da Foucault (M. FOUCAULT, *Nascita della Biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2012, 83ss.), risulterà subito chiaro perché quel modello ben si attaglia all'UE: la disfatta del Terzo Reich aveva reso impossibile per la nazione tedesca perseguire la propria prosperità basandola sullo Stato; ergo: occorre basarla sull'economia, rispetto alla quale lo Stato doveva essere servente: l'ordoliberalismo risponde(va) alla domanda fondamentale per cui, «dato uno stato che non esiste, in che modo farlo esistere a partire da quello spazio non statale che è quello di una libertà economica?». Il discorso si attaglia, *mutatismutandis*, all'UE, rispetto alla quale non è mai stato (politicamente) possibile ricorrere alle teorie dello Stato e della sovranità statale, quale fondamento del suo potenziamento ed evoluzione. Parla, a tal proposito, di «ideologia europea» che agita il tabù dello statalismo nazionalista, A. CANTARO, *Europa sovrana*, cit., 42ss.

³⁸ Cfr. R. COLLIAT, *A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance*, in *Eur. Law Journ.* 2012/1, 6-23; L. OBERNDORFER, *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in N. BRUUN, K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN (cur.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Hart Publishing 2014, 25-54.

imbrigliare le politiche nazionali degli stati dell'UEM in vincoli rigidi e automaticamente sanzionabili può imputarsi abbastanza linearmente alla strategia tedesca degli ultimi anni, una strategia che i detrattori dell'UEM possono addebitare alla Germania nei termini di un rifiuto a esercitare in modo responsabile la propria egemonia economica a livello regionale (in particolare rifiutando di potenziare gli investimenti e stimolare la domanda interna).³⁹ Quello di cui può dubitarsi è se l'uscita dall'euro possa risolvere un problema di egemonia tedesca 'non solidale' che esisteva già prima di Maastricht.⁴⁰ Ma questa è un'altra questione.

Manca dunque un Hobbes che re-impacchetti il tutto in una teoria capace di neutralizzare il distruttivo conflitto tra le razze?⁴¹ Ovvero quel conflitto, come fece Marx stando alla lettura di Foucault, non sta già venendo trasfigurato in un conflitto di stampo tradizionale, ossia nel conflitto sociale, attraverso la messa in discussione delle disegualianze prosperate in occasione e forse a causa della crisi stessa?⁴² Non sarà che il ritorno al conflitto sociale e alla sua legittimazione⁴³ ci offre già la soluzione del più pericoloso conflitto delle razze? La prospettiva sarebbe allettante, nella sua linearità. È però vero che le più agguerrite teorie di ri-legittimazione del conflitto sociale puntano, in modo convincente, a mettere in discussione tutta la costruzione dell'integrazione europea degli ultimi venti e passa anni, instaurando una connessione inestricabile tra stato sociale e sovranità nazionale tradizionalmente intesa.⁴⁴

La riattivazione del conflitto sociale che salvaguardi contemporaneamente l'integrazione europea e il suo progresso, del resto, deve porsi la questione dei requisiti minimi di un conflitto sociale gestito a livello europeo: la spinta verso una solidarietà di livello

³⁹ S. CESARATTO, *Quel pasticciaccio brutto dell'euro*, cit., 11: «La Germania nel suo insieme non è interessata ad assumere la leadership politica ed economica dell'Europa (...). Questo è un fatto, ed è anche la tragedia europea.»

⁴⁰ Cfr. P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, cit., 142s., ove si ricorda come la recessione che colpì, all'inizio anni '90 del secolo scorso, anche Inghilterra e Francia, non fu adeguatamente fronteggiata da una politica espansiva dei tassi d'interesse per l'opposizione della Germania (e, specialmente, della Bundesbank, irremovibile sulla propria posizione di lotta alle spinte inflazionistiche indotte dall'unificazione tedesca). Lo stesso A. (p. 145) conclude che «la disintegrazione dello SME sia dipesa essenzialmente dalla contraddizione fra la politica monetaria appropriata al sistema e il rifiuto della Germania di adottare una linea più espansiva».

⁴¹ Tra le varie strategie di 'deviazione' dal conflitto distruttivo, su base nazionalistica, interno all'UEM (e all'UE, in genere), possono annoverarsi quella di contrapporre l'UEM agli USA, ricostruendo le ragioni per cui un attacco speculativo all'euro era funzionale (nel 2011) agli interessi del dollaro: G. DI GASPARO, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., 421-423; ovvero quella di contrapporre un progetto 'costituzionale' di UEM di livello politico tradito da oscuri burocrati di Bruxelles con il Regolamento n. 1466/1997 che introdusse il Patto di Stabilità e Crescita, con ciò puntando a un pareggio di bilancio che smentisce la norma superiore della possibilità di un deficit al 3% su PIL: G. GUARINO, *Euro: vent'anni di depressione*, cit.

⁴² T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano 2014 (ed. originale: *Le capital au XXI siècle*, Parigi 2013).

⁴³ R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., *passim*; L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi...*, cit., 203.

⁴⁴ Cfr. A. SOMEK, *The Social Question in a Transnational Context* (2011), LEQS Paper No. 39; U Iowa Legal Studies Research Paper No. 12-14; ID., *From Workers to Migrants, from Distributive Justice to Inclusion: Exploring the Changing Social Democratic Imagination*, in *Eur. Law Journ.* 2012/5, 711-726. Ma già M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.* 1996, 184 ss. In termini più ampi rispetto all'UE, cfr. P. PICONE, *Capitalismo finanziario e nuovi orientamenti dell'ordinamento internazionale*, in *Dir. umani e dir. internaz.* 2014/1, 5-26.

europeo e l'abbandono del maniacale controllo intergovernativo e burocratico del Patto di stabilità e del *Fiscal Compact* innesca sì un moto di stampo autenticamente federale⁴⁵, ma con esso innesca anche le inevitabili diffidenze tra popoli dell'area nordeuropea e quelli dell'area mediterranea, con nazioni destinate a essere sempre 'donatrici' e altre a essere sempre, parassitariamente, 'beneficiarie'. Solo un consolidato sistema partitico strutturato a livello europeo potrebbe disinnescare il conflitto 'etnico-culturale' che quelle politiche di solidarietà e crescita alimenterebbero. Le novità del Trattato di Lisbona sulla formazione della Commissione secondo l'esito delle elezioni del Parlamento europeo e la presentazione di liste comuni a sostegno di un comune candidato alla Presidenza della Commissione cui si è assistito nelle elezioni europee del 2014 guardano proprio da quella parte.⁴⁶ Gli esiti, tuttavia, sembrano alquanto deludenti.⁴⁷ Del resto, è evidente che una strutturazione di partiti autenticamente europei implicherebbe una sorta di rivoluzione negli equilibri fin qui raggiunti tra livello politico nazionale e livello europeo: se fin qui l'UE ha potuto ampliare i propri poteri e attribuzioni, ciò è stato soprattutto grazie al c.d. "effetto leva" che consente ai governi nazionali di perseguire riforme interne indesiderate da parte della base sociale e/o dalle opposizioni politiche appoggiandosi all'UE, ossia scaricando su di essa la responsabilità.⁴⁸ Contemporaneamente, l'UE ha offerto agli esecutivi l'occasione di potenziarsi rispetto ai parlamenti nazionali, il che in parte coincide con il moto di "presidenzializzazione" degli stessi partiti nazionali.⁴⁹ Costruire partiti di livello autenticamente europeo (e non club di parlamentari europei) comporterebbe la messa in discussione di un simile moto: la leadership politica nazionale sarebbe tenuta a subordinarsi alla leadership dell'omologo raggruppamento politico

⁴⁵ Secondo quanto, ad es., patrocinato dalla Lista Tsipras alle ultime elezioni europee del maggio 2014: <http://www.albasoggettopoliticonuovo.it/2014/02/i-dieci-punti-di-tsipras/>, e in Italia sostenuto, in particolar modo, da Barbara Spinelli, nei suoi vari interventi pubblici.

⁴⁶ Cfr., tra i tanti, G. BONVICINI, *Verso una nuova procedura di nomina del Presidente della Commissione europea: i documenti della Commissione e del Parlamento europeo*, in *La cittadinanza europea*, 2/2013, 119-126, in cui si evidenzia l'esigenza di non depoliticizzare la Commissione per non indebolire il Parlamento europeo e con esso la funzione dei partiti politici europei e il nascente spazio politico europeo.

⁴⁷ Quanto alla partecipazione elettorale, c'è da chiedersi quanto possa dirsi un successo quello di aver fermato l'emorragia di partecipanti sulla soglia del 43%, più meno corrispondente a quella delle scorse elezioni di 6 anni fa. Oltre alla scarsa capacità di mobilitare gli elettorati, le novità di Lisbona non sembrano aver alterato la percezione pubblica dell'investitura del vertice della Commissione e della sua formazione generale, per cui l'accordo per presidenza Juncker è ben lontano dall'essere vissuto dall'opinione pubblica come frutto di una scelta degli elettorati europei. Quanto, poi, ai programmi proposti in sede elettorale, la famosa proposta di investimenti pubblici dell'UE si è tradotta nel misero piano Juncker da 21 miliardi, tutto incentrato sul fantomatico effetto leva sugli investimenti privati, progetto finora rimasto in *stand-by*. Per una prima analisi delle elezioni europee del 2014, cfr., in termini scettici, J. Weiler, *Fateful Elections? Investing in the Future of Europe*, in *Eur. Journ. Int. Law* 2014/2, 361ss.

⁴⁸ Cfr., tra i molti, J. ZEITLIN, *The Open Method of Co-ordination in Question*, in J. ZEITLIN – P. POCHE, *The Open Method of Co-ordination in Action*, Peter Lang, Bruxelles 2005, 26; S. SACCHI, *Governance e coordinamento aperto delle politiche sociali*, in AA.VV., *Governance e politiche nell'Unione europea*, a cura di M. Ferrara - M. Giuliani, Bologna 2008, 297ss.

⁴⁹ P. IGNAZI, *Forza senza legittimità*, Roma-Bari 2012, 86; M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli 2012, 45ss.

europeo; la paternità delle politiche non sarebbe più resa vaga (i “burocrati” di Bruxelles) ma dovrebbe chiaramente imputarsi a soggetti politici omogenei, di cui le classi politiche nazionali sarebbero parti integranti senza possibilità di scaricabarile.⁵⁰ Per qualcuno non si tratta altro che di portare politiche sociali e redistributive al livello meno attrezzato per sostenerle, l’UE appunto.⁵¹ Per altri si tratta, al contrario, di dar finalmente vita a un’agenda politica europea capace di far nascere soggetti politici europei e di riattivare la legittimazione popolare attraverso una partecipazione qualitativamente e quantitativamente diversa ai processi elettorali europei.⁵²

Anche a dare per buona la seconda opzione, lo stato attuale delle tensioni europee e della gestione prevalentemente intergovernativa della crisi chiaramente prefigura uno scenario per cui, nell’attesa di un transito verso nuovi lidi (l’Europa politica di stampo federale e, dunque, solidale), lo stallo che si crea⁵³ viene sfruttato dalla speculazione dei mercati internazionali, con approfondimento della frattura tra opinioni pubbliche nazionali (classi medie impoverite) ed élites politico-economiche. A trarne vantaggio non sarebbero, allora, i partiti europeisti bensì gli euroscettici e i nazionalisti, meglio attrezzati ad assorbire il voto di protesta.

4. Segue: le ipotesi ‘conservatrici’ sulla legittimazione derivata dell’UE e il paradosso di Tocqueville

L’alternativa alle ricette del ‘più Europa’ appare quella, indubbiamente più realista, della conservazione o forse della ‘restaurazione’ del modello tradizionale dell’integrazione europea. Secondo tali dottrine, al di là della patina del discorso sulla ‘costituzionalizzazione’ dell’Unione europea, quest’ultima resta ancorata a un modello di ‘delega amministrativa’, ossia esercita poteri regolativi in forza di una legittimazione derivata dagli Stati e non di una legittimazione democratica diretta.⁵⁴ È la delega ciò che permette di preservare principi di democrazia costituzionale nazionale, ossia la permanenza di «strongly legitimated bodies of constitutional democracy on the national level».⁵⁵ Si tratta di uno schema ‘continuista’ che

⁵⁰ C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Giornate italo-ispano-brasiliane di Diritto costituzionale, settembre 2012, in *gruppodipisa.it*, 11.

⁵¹ G. MAJONE, *Monetary Union and the politicization of Europe*, cit.

⁵² A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journ. Comm. Market Studies* 2006/3, 550, in cui si sostiene come le identità nazionali si siano storicamente formatesi, a discapito e in antitesi dei localismi, attraverso elezioni di massa e competizione politica. Ma cfr., già, J. HABERMAS, *Una costituzione per l’Europa. Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (cur.), *Il futuro della Costituzione*, Torino 1996, 357.

⁵³ Cfr. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit., 44s.

⁵⁴ P. LINSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford 2010.

⁵⁵ P. LINSETH, *op. ult. cit.*, 256s.; 258. Cfr. ancheld., *Constitutionalism Beyond the State? The Administrative Character of European Governance Revisited*, in *Cardozo Law Rev.* 2012, 1875ss.

supera le aporie dell'impossibile esportabilità del conflitto dal livello democratico nazionale a quello europeo, la cui legittimazione 'tecnocratica' e/o efficientista appare inadatta alla gestione di funzioni redistributive.⁵⁶ Uno schema che ben si sposa con la tesi per cui la gestione (prevalentemente intergovernativa) della crisi dell'euro dimostra come l'UE, lungi dall'essere stata sfigurata dalla crisi, si è dimostrata la migliore piattaforma a disposizione degli Stati per risolvere problemi collettivi urgenti e assai spinosi.⁵⁷

L'Unione, dunque, come prezioso strumento che rimane nella disponibilità degli Stati, per risolvere problemi collettivi senza stravolgere la natura della sovranità, che resta statale.

Ma come si concilia tutto questo con la percezione che gli elettorati nazionali hanno del ruolo giocato dagli organi dell'UE nella gestione della crisi? La Grecia è, indubbiamente, il caso paradigmatico di un commissariamento di un ordinamento democratico nazionale per opera di organi esterni privi di legittimazione democratica, quali Commissione, BCE e FMI, cui è seguita una crisi di rigetto sfociata nel tracollo elettorale dei partiti tradizionali e il successo di un partito 'estremo' e giovanissimo quale Syriza. Ma non si tratta di un caso isolato né isolabile.⁵⁸ La percezione dei vincoli di bilancio e delle sempre più frequenti e stringenti procedure per il loro monitoraggio è tale per cui, in Paesi come l'Italia, si è raggiunta l'impressione che la democrazia nazionale, con le sue procedure e i suoi poteri, sia quasi totalmente imbrigliata. Astensionismo crescente e voto di protesta per partiti 'antisistema' sembrano indicatori abbastanza chiari di un simile moto. Quello che emerge è, allora, il seguente paradosso: nonostante l'UE non abbia abbandonato, con la crisi, la sua anima 'intergovernativa' e la sua legittimazione prevalentemente indiretta (cioè, derivata dagli Stati), l'approfondimento dei poteri di vigilanza e coordinamento in capo a Commissione e Consiglio, nonché l'esaltazione del ruolo di 'supplenza politica' assunto dalla BCE per effetto della crisi, sembrano in grado di segare il ramo su cui Governi nazionali e Unione sono seduti.

Per chiarire quanto appena detto farò ricorso a un parallelo con l'analisi del passaggio dall'*Ancien Régime* alla Rivoluzione francese svolta da Tocqueville.⁵⁹ Tale passaggio è descritto come un moto centripeto che vedeva l'aristocrazia attratta alla Corte di Versailles e, così, distratta dalle responsabilità del governo locale, governo che un 'diritto costituzionale' plurisecolare attribuiva all'aristocrazia. Il sovrano pretendeva governare da Parigi ogni aspetto della vita delle comunità, senz'altra legittimazione che non fosse quella 'tecnocratica' della migliore efficienza rispetto alle istituzioni comunitarie locali, ormai da tempo in discredito e in disfacimento. Tutto questo mentre, a livello formale, l'unico fondamento legittimo del potere era quello dinastico-aristocratico e di autogoverno locale, per cui i nobili erano legittimati a

⁵⁶ G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, New York 2005.

⁵⁷ D. CHALMERS, *Introduction: The Conflicts of EU Law and the Conflicts in EU Law*, in *Eur. Law Journ.* 2012/5, 607ss.

⁵⁸ Si veda l'ascesa di un altro partito giovanissimo e nato durante la crisi economica, il movimento di *Podemos* in Spagna, che ha riscosso un più che discreto successo alle ultime elezioni amministrative spagnole del maggio 2015.

⁵⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la révolution*, ed. Flammarion, Paris, 1988.

governare nelle terre loro assegnate sin dal medioevo. Se, gradualmente, i nobili erano stati esautorati dagli intendenti del Consiglio del Re, questi ultimi agivano localmente sulla base di una legittimazione formalmente inesistente.⁶⁰ Per cui, se la risorsa comunicativa del Re era di stampo vagamente populista ed efficientista (rivolgersi ai sudditi, alla vigilia della Rivoluzione, come a propri 'concittadini', farsi paladino di diritti e libertà individuali, nonché del buon governo locale, ecc.⁶¹), la legittimazione del suo immenso potere non era stata ancora rifondata su basi differenti da quelle d'origine medievale. La strategia 'antinobiliare' del re fu strategicamente supportata dal fatto che le prerogative che ancora assistevano la nobiltà locale erano diventate completamente sfornite di giustificazione (la responsabilità del governo locale), per cui da prerogative degeneravano in privilegi odiosi e, come tali, invisibili alla maggioranza della popolazione, *in primis* alla borghesia.⁶² Ma la strategia del re non fu pagante: la furia rivoluzionaria non distinse il suo ruolo da quello degli altri nobili e il principio democratico si sostituì con la forza a ogni altra possibile legittimazione del potere.

L'analogia praticabile tra lo scenario magistralmente tratteggiato da Tocqueville e quello dell'UE attuale è solo parziale, evidentemente. Bruxelles non è la Corte di Versailles e il centro del sistema non è monocratico, bensì appunto intergovernativo, per cui i novelli aristocratici locali (i capi di governo) non si riuniscono lontano dai propri Paesi irretiti da un qualche potere loro antagonista. Sono essi stessi che decidono assieme le sorti dell'Unione ma anche dei propri Paesi, ottenendo attraverso la *governance* europea inediti poteri interni che permettono loro di realizzare riforme anche superando le resistenze dei propri Parlamenti. Sta di fatto, però, che la crisi economica e i nuovi strumenti di *governance* europei (magari incanalati su binari formalmente distinti dall'UE, come il c.d. *Fiscal Compact* e il *Meccanismo europeo di stabilità*) hanno evidenziato come i sistemi politici nazionali siano quasi esautorati, specie nella loro componente parlamentare.⁶³ Vincoli di bilancio e raccomandazioni per superare minacciosi squilibri macroeconomici eccessivi appaiono potenti dispositivi di disciplinamento delle politiche nazionali, stante i meccanismi di sanzione semi-automatici che li assistono. Meccanismi cui corrispondono automatismi interni, quali l'aumento automatico dell'IVA e simili, che paiono sterilizzare le scelte democratiche nazionali. Se dunque l'UE non può reggersi che su di una legittimazione indiretta e derivata da quella dei sistemi democratici nazionali, proprio perché questi ultimi sono 'democratici', come si può non vedere che è la stessa UE, con la sua rinnovata *governance* economica, che instilla nei sistemi nazionali (almeno in alcuni di essi) il germe dell'auto-consunzione? L'attuale crisi dei partiti (tradizionali) in Italia, Spagna, Grecia, ecc., è lo specchio di una simile dinamica, che ben può leggersi

⁶⁰ Ibidem, 126-140.

⁶¹ Ibidem, 79ss.

⁶² Ibidem, 126s.

⁶³ G. RIVOCCHI, *Il Parlamento*, in M. Benvenuti (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 240-249; C. BERGONZINI, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. cost.* 2013/3, 557-583; L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011, § 3; A. SOMMA, *Scontro tra capitalismo, crisi del debito e diritti fondamentali*, in *DPCE*, 2013/2, 460.

con le lenti di Tocqueville: la *governance* europea lascia formalmente intatta la legittimazione democratica e i suoi istituti, ma, rendendo inermi i rappresentanti eletti nei parlamenti nazionali, rende anche le prerogative di questi ultimi sempre più simili a dei meri privilegi, amplificando pericolosamente la retorica 'anticasta' dei partiti antisistema ed euroscettici.⁶⁴

La verità è, forse, che lo schema della 'delega amministrativa' che subordina la legittimazione dell'UE a quella degli Stati membri, potrebbe reggere anche in presenza di una progressiva erosione dei Parlamenti nazionali. L'UE, come noto, ha indotto una dinamica di potenziamento degli esecutivi nazionali, la quale, a sua volta, ha innescato una 'presidenzializzazione' di quegli ordinamenti nazionali (la maggioranza) dotati di una forma parlamentare di governo. L'Unione sembra esigere, specie nelle fasi di crisi, capi di governo nazionali sempre più potenti e capaci di *leadership*;⁶⁵ la crisi dei partiti accelerata dalla stessa integrazione europea, tuttavia, riduce le possibilità che ciò possa aversi su basi di autentica democrazia nazionale. La figura di un capo a debole legittimazione politico-parlamentare ma a forte legittimazione 'carismatica', appare uno scenario più che plausibile.⁶⁶ Fra l'altro, la fonte di tale carisma potrebbe consistere nella capacità del 'capo' di far rispettare il proprio Paese in sede europea (che cela la capacità di far digerire al proprio elettorato dolorose riforme a favore della -sempre invocata- competitività del Paese). Se questo è vero, continua a restare poco chiaro come lo schema di una legittimità europea *derivata* da quella costituzionale-statuale possa reggere dinanzi a una crisi così profonda della legittimazione democratica nazionale e di una sua metamorfosi verso lidi 'presidenzialisti' di stampo carismatico. Nella situazione di stallo attuale, cioè di un'impossibile formazione di partiti autenticamente europei, come può giocare lo sgretolamento dei partiti nazionali di stampo tradizionale? Ossia dei partiti eredi della fede e della missione integrazionista?

Come nella crisi dell'*Ancien Régime* descritta da Tocqueville, le logiche tecnocratiche e gli automatismi della *nuovagovernance* economica europea sembrano in grado di accelerare il disfacimento di una classe di governo 'locale' che costituisce, però, anche l'ossatura portante del sistema complessivo (la legittimazione indiretta dell'UE), senza che si sia contemporaneamente introdotta una nuova legittimazione in grado di sostituirsi a quella in crisi. Poteri sempre più minacciosi vengono esercitati da Commissione, Consiglio e BCE sugli Stati membri, specie su alcuni di loro, senza alcuna nuova fonte legittimante che non sia l'esigenza di 'credibilità' dell'euro e, più in generale, dell'efficienza del mercato unico europe-

⁶⁴ Per F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, cit., 37s., la nuova *governance* economica e il commissariamento degli stati sottoposti ad assistenza finanziaria comportano l'erosione della legittimazione democratica negli stati, stimolando la nascita e il successo di partiti antieuropeisti, con ciò minacciandosi sia la democrazia negli stati che l'integrazione europea.

⁶⁵ Comunque una riduzione del pluralismo istituzionale e politico interno (riduzione del numero dei c.d. 'veto players'): F. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna 1999, 193s. Cfr. G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., 45 (secondo cui il rischio finanziario connesso alla perdita di fiducia dei mercati funziona da fattore di stabilità del governo).

⁶⁶ M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, cit.

o. Il che espone tali istituzioni, la BCE in particolare, a un deficit di legittimazione crescente e a una contestazione trasversale.⁶⁷

5. Conclusioni

Difficile decodificare il dilemma in cui si dibattono le istituzioni europee nel loro intreccio con quelle statuali. Il che rende anche difficile fronteggiare l'offensiva delle contro-narrazioni anti-euro che sembrano puntare al ritorno a situazioni ante-Maastricht attivando un pericoloso 'conflitto di nazioni' (l'antidoto hobbesiano alla guerra delle razze, nella lettura di Foucault). Il dilemma è probabilmente dovuto almeno a due aporie dell'integrazione europea e della crisi del costituzionalismo statale. La prima è quella dell'impossibilità di concepire un percorso di autentica federalizzazione senza riconoscere a uno degli elementi nazionali un ruolo autenticamente egemone. L'egemonia degli stati industriali del Nord è ciò che ha guidato il processo federativo nordamericano e ha condotto agli Stati Uniti d'America, con il non lieve ostacolo, superato nel sangue, della reazione degli stati del Sud.⁶⁸

Ci si potrebbe chiedere se questo sia un caso eccezionale, visto che anche la civilissima Svizzera è passata per una guerra civile tra Cantoni, prima di federarsi,⁶⁹ così come l'Italia ha completato la sua unificazione a prezzo della cripto-guerra civile che fu la lotta al brigantaggio.⁷⁰ Egemonia senza conflitto, o al contrario, federazione senza egemonia⁷¹ è ciò che il sogno funzionalista ha perseguito fin dalle origini, giungendo però oggi a un punto che sembra di non ritorno. Anche perché lo stallo produce costi che pesano sproporzionatamente sulle spalle delle classi meno abbienti di alcune nazioni (di quelle deboli ma forse anche di quelle egemoni, vista la idiosincrasia degli elettori tedeschi verso ipotesi di *bail out* della Grecia). Tra queste classi, la polemica antieuropeista sembra poter agire come un liquido infiammabile su un deposito di benzina.⁷²

⁶⁷ Tanto da parte dei Paesi deboli, esposti ad 'assistenza finanziaria', come la Grecia, quanto da parte dei Paesi forti, minacciati da scelte 'inflazionistiche' della BCE, come la Germania: si veda il ricorso pregiudiziale sollevato dal Bundesverfassungsgericht dinanzi alla Corte di giustizia UE sulla decisione della BCE di ricorrere alle c.d. *Outrights Monetary Transactions* e risolto (per ora) in senso favorevole alla BCE con la sent. del 16 giugno 2015, causa C-62/14.

⁶⁸ Se, per Florida, il processo costituente più accostabile alla c.d. 'costituzionalizzazione dell'UE' è quello prodotto dalla Convenzione di Filadelfia del 1787 (G. FLORIDIA, *Una costituzione per l'Europa. Ma in che senso? (appunti definitivi e di metodo)*, in *DPCE* 2002/2, 592s.), lo stesso compianto Autore sorvola sul fatto che da quell'imperfetto accordo tra 'popoli' sfociarono poi i dissensi tra Nord industriale e Sud latifondista e schiavista che solo la guerra di secessione poté risolvere, conducendo al compimento della federalizzazione.

⁶⁹ Per una ricostruzione sintetica e indicazioni bibliografiche, cfr. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna 2012, 17, 42s.

⁷⁰ S. LUPO, *L'unificazione italiana. Mezzogiorno, rivoluzione, guerra civile*, Roma, Donzelli, 2011.

⁷¹ G. FLORIDIA, *Una costituzione per l'Europa...*, cit.

⁷² Premonitrici le parole di L. TZOUKALIS, *La nuova economia europea*, cit., 315, secondo cui «[gli Stati membri] che si identificassero tra i potenziali perdenti dall'integrazione, sarebbero tentati di raccogliersi dietro la bandiera del nazionalismo, e ciò sarà sempre più vero man mano che gli effetti economici si diffonderanno in più ampi strati di popolazione.»

L'altra aporia è quella della difficoltà del costituzionalismo di riconfigurare il suo ruolo rispetto alla centralità del conflitto sociale su cui esso si è forgiato prima e dopo il secondo conflitto mondiale. Oggi il conflitto è diverso da quello di stampo fordista, che vedeva al suo centro la grande fabbrica e protagonisti le organizzazioni sindacali e di categoria, assieme con i partiti di massa.⁷³ Se lo stato era in grado di contenere quel tipo di conflitto e di regolarlo, soprattutto grazie alla capacità di gestire in maniera autonoma le politiche redistributive di stampo keynesiano,⁷⁴ oggi tutto questo non è più possibile per via, innanzitutto, della perdita del controllo sui capitali e la loro circolazione.⁷⁵ Tentare di reintrodurre vincoli a quella libertà di circolazione appare ad alcuni la soluzione più opportuna.⁷⁶ Ma è dubitabile che ciò colga il nocciolo della questione, se è vero che oggi il conflitto ha mutato luoghi e protagonisti.

Se l'economia finanziaria è, oggi, quella trainante, essa tende a concentrarsi in grandi centri urbani, interconnessi secondo un rapporto di tipo gerarchico. Nonostante la disponibilità delle tecnologie della rete, la tendenza non è quella alla dispersione, bensì alla concentrazione, essendo quest'ultima funzionale al tipo di economia dominante, quella finanziaria. Quest'ultima, a sua volta, ha bisogno di una elevata disponibilità di capitale umano che sia non solo di talento, ma possa anche giovare di un ambiente ricco di informazioni: i grandi centri finanziari, come Londra o New York, forniscono la connettività sociale necessaria al tipo di economia oggi dominante.⁷⁷ La minaccia di delocalizzazioni e simili con cui il capitale globale oggi sembra tenere in scacco lo stato c.d. fiscale,⁷⁸ appare come un tentativo di distarre dalla necessità di concentrare il potere economico in grandi agglomerati urbani, con elevata disponibilità di forza lavoro altamente qualificata.⁷⁹ Quest'ultima, a sua volta, è molto più dipendente di quanto appaia da gruppi di lavoratori scarsamente qualificati, che forniscono gli indispensabili servizi che vanno dalle manutenzioni e le pulizie dei grandi centri direzionali ai servizi alla persona. Rispetto allo scenario fordista degli anni '70 del secolo scorso, tuttavia, il tipo di economia dominante (finanza globalizzata e servizi ad alta specializzazione, come la comunicazione) è tale da non favorire l'espansione della classe media, bensì la polarizzazione tra classi agiate e 'classi di servitori'. Le grandi città globali, e non più le grandi fabbriche fordiste, divengono i luoghi del conflitto contemporaneo.⁸⁰ Con la particolarità della perdita di quegli strumenti, come la sindacalizzazione e la centralizzazione della contrattazione collettiva, che nella precedente fase economica avevano permesso alle classi subal-

⁷³ S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti : assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano 2008, 402s.

⁷⁴ G. LUNGHINI, *Conflitto Crisi Incertezza. La teoria economica dominante e le teorie alternative*, Torino 2012, 104ss.

⁷⁵ La libera circolazione dei capitali avrebbe messo in crisi sia le politiche keynesiane (per l'impossibilità di tenere bassi i tassi d'interesse nelle politiche di *deficit-spending*) sia quelle monetariste (per la perturbazione dell'equilibrio tra quantità della moneta e crescita potenziale dell'economia causata dalle fluttuazioni dei mercati internazionali): F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, cit., 6.

⁷⁶ J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, cit., 26s., 47 e 61; W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit., 215.

⁷⁷ S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna 2010, 172.

⁷⁸ W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit., 84ss.

⁷⁹ S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., 217.

⁸⁰ *Ibid.*, 245s.

terne di potersi giovare del conflitto, come motore di autocoscienza di classe e di soggetto di diritti nella sfera pubblica. Oggi il grosso delle classi subalterne è rappresentato, nelle grandi città, da comunità di immigrati connotate da forte solidarietà familiare, per cui vengono scaricate sulla famiglia le funzioni tradizionali del mercato del lavoro, quali il reclutamento, la selezione, l'addestramento, nonché quelle dell'assistenza.⁸¹ Ne consegue che, ad élites imprenditoriali ormai denazionalizzate, fanno da contraltare lavoratori immigrati: entrambi i gruppi appaiono disconnessi dalle funzioni di mediazione fornite in precedenza dallo Stato.

La difficoltà in cui si trovano discipline come il diritto costituzionale e il diritto del lavoro, cresciute attorno alla funzione basilare della gestione del conflitto sociale,⁸² sono oggi date proprio dalla trasfigurazione di quel conflitto e dall'apparente inaccessibilità dei suoi potenziali protagonisti. Riattivare logiche del conflitto in chiave nazionalistica può apparire oggi la scorciatoia più agevole per alcuni Paesi e culture europee per superare la crisi economica, come essa si è manifestata nell'UEM e nell'UE, più in generale. Scongiorare simili tentazioni e tendenze da parte della dottrina costituzionalistica appare necessario, anche se ciò richiede uno sforzo notevolissimo proprio a causa della difficoltà di re-impostare il conflitto su binari nuovi, che spostino l'attenzione dallo Stato alla grande città globalizzata.

Le tecnologie della rete combinate con la creazione di tipologie di contratti finanziari tanto innovativi quanto rischiosi hanno dato vita a una nuova rivoluzione economico-sociale paragonabile alla seconda rivoluzione industriale inglese del XIX secolo. Anche se la sua essenza è 'post-industriale', per la prevalenza dell'economia finanziaria su quella reale, dei servizi sul manifatturiero, ecc., la sua portata sociale sembra equiparabile a quella rivoluzione industriale e alla capacità che essa ebbe di stravolgere le relazioni umane e sociali radicate nella pregressa era e nelle sue modalità produttive e, soprattutto, lavorative. Il compimento di quella rivoluzione si ebbe, in Inghilterra e non solo, grazie anche al soffocamento di ogni moto popolare che cercava di sottrarre la classe lavoratrice più debole (e più numerosa) dagli ingenti costi umani del mutamento. Le pagine di Polany su questo sono eloquenti:

«Quanto più crudelmente il mercato del lavoro distorceva la vita dei lavoratori, tanto più insistentemente essi reclamavano il voto. (...) Cento anni dopo [le teorie di Locke] non più la proprietà commerciale ma quella industriale doveva essere protetta e non contro la corona ma contro il popolo. (...) In Inghilterra diventò una legge non scritta della costituzione che alla classe lavoratrice dovesse essere negato il voto. I *leaders* cartisti vennero imprigionati, i loro sostenitori che si contavano a milioni furono irrisi da un corpo legislativo che rappresentava soltanto una frazione della popolazione e la semplice richiesta del voto fu spesso ritenuta un atto criminale dalle autorità. Dello spirito di compromesso, presunta caratteristica del sistema britannico, un'invenzione questa che venne dopo, non vi era segno. Non prima che la classe lavoratrice avesse attraversato gli *Hungry Forties* e che una generazione docile fosse emersa per raccogliere i benefici dell'età dell'oro del capitalismo, non prima che uno strato superiore di operai specializzati avesse sviluppato i propri sindacati e si fosse separato dalla massa o-

⁸¹ Ibid., 192.

⁸² R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit.; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari 2010; M. LUCIANI, *Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, cit., 73, 75s.; P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto* 2009/1, 35-87.

scura dei lavoratori afflitti dalla miseria, non prima che i lavoratori avessero accettato il sistema che la *New Poor Law* doveva imporre loro, si permise a quelli di loro che erano meglio pagati di partecipare alle assise della nazione. I cartisti avevano combattuto per il diritto di fermare l'ingranaggio del mercato che stritolava la vita del popolo, ma al popolo furono concessi dei diritti soltanto quando un terribile assestamento era stato compiuto.»⁸³

Quello che si sta producendo oggi, sul piano europeo, è qualcosa di simile, tuttavia applicato agli stati, in primo luogo, e in secondo luogo ai popoli di quegli stati. Ciò che alcuni tra essi (i famigerati PIIGS) vanno reclamando è una intensificazione dell'Unione politica che permetta anche l'Unione fiscale e la solidarietà di stampo federale a loro favore. La sola *austerità* non può più essere un obiettivo sostenibile dalle proprie economie né presentabile ai propri elettorati. Tuttavia, ciò che le istituzioni europee e dell'UEM, nonché soprattutto il c.d. asse franco-tedesco, sono orientati a concedere è un rinvio a tempo indeterminato di quella prospettiva federalista e solidale, per ottenere subito l'assenso a un irrigidimento delle procedure sugli squilibri macroeconomici, con ulteriore sottrazione di discrezionalità agli organi politici (nazionali ed europei) a favore di (nuove) autorità indipendenti sottratte al circuito della politica.⁸⁴ Le istanze di democratizzazione dell'UE, o più specificamente dell'UEM, saranno accolte quando le classi subalterne avranno subito quella trasformazione che rende compatibile la loro partecipazione al potere con la nuova struttura economico-sociale. Il tempo è un fattore cruciale, in tale delicatissimo frangente. Se anche i meno euro-entusiasti tra i nostri costituzionalisti condivisibilmente affermano che, nel punto di crisi attuale, o si va verso

⁸³ K. POLANY, *La grande trasformazione*, cap. XIX (*Governo popolare ed economia di mercato*), (1944) Torino, Einaudi, 2010, 283ss.

⁸⁴ Cfr. il c.d. Piano dei cinque Presidenti (della Commissione, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, del Parlamento europeo e della BCE), Relazione "*Completare l'Unione Economica e monetaria dell'Unione europea*", disponibile al sito <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.it.pdf?cb9314da752de77719aa12510cb32d80>, in cui si prevede un primo periodo in cui vengano rafforzate le procedure per gli squilibri macroeconomici, create autorità nazionali indipendenti che vigilino sull'effettivo aumento della competitività derivante dai Piani nazionali di riforma del Semestre europeo, più un'autorità indipendente che giudichi, affiancando la Commissione, i bilanci nazionali; oltre a ciò, si propone in tale prima fase di rafforzare l'Eurogruppo e incorporare il Fiscal Compact nel diritto dell'UE, concedendo più potere sia al Parlamento europeo che a quelli nazionali nell'ambito della governance dell'UEM; solo in un secondo momento – e in termini più vaghi – si prevede l'introduzione di strumenti di 'solidarietà', ossia una sorta di bilancio comune per aiutare i singoli stati a lottare contro la disoccupazione e mettere in campo ulteriori ammortizzatori sociali, con accesso limitato però ai soli paesi che avranno operato determinate riforme, specie in materia di mercato del lavoro. Le prime risposte critiche sono venute dal Consiglio italiano del Movimento europeo (http://www.movimentoeuropeo.it/index.php?option=com_content&view=article&id=391:giudizio-cime-sulla-relazione-dei-cinque-presidenti&catid=1:ultime&Itemid=59), nonché da R. Castaldi, *La riforma dell'Eurozona: un compromesso ambiguo per un cantiere aperto*, 22 giugno 2015, <http://castaldi.blogautore.espresso.repubblica.it/2015/06/22/la-riforma-dell%E2%80%99eurozona-un-compromesso-ambiguo-per-un-cantiere-aperto/>. Cfr. anche P. PINI, R. ROMANO, *Se sono i "malefici 5" a dettare gli scenari*, in www.sbilanciamoci.info.

l'unione politica o si torna indietro (ossia, si esce dall'UEM),⁸⁵ a restare inevasa è la domanda sul 'quando', ossia su quanto tempo sarà necessario per l'una o l'altra opzione. Ritenendosi la prima opzione quella più plausibile, non è la stessa cosa dire che l'unione politica si farà nel lungo periodo mentre nel breve si avrà il rafforzamento dell'unione monetaria (leggi: rigore di bilancio e tagli alla spesa pubblica, riforme del mercato del lavoro che indeboliscano ulteriormente il potere dei sindacati, ecc.). Nell'interregno, le logiche neoliberiste (*rectius*: neomercantiliste della Germania) avranno già prodotto i loro effetti nei sistemi nazionali meno attrezzati ad attutirne l'urto, con tutto ciò che ne consegue in termini di spopolamento di intere regioni per effetto di emigrazione, de-industrializzazione, ulteriore precarizzazione dei lavoratori subordinati e de-finanziamento dei sistemi pubblici di istruzione, università e ricerca. Il nuovo assetto che si determinerà alla vigilia dell'unificazione politica tanto agognata, in simili condizioni, sarà tale da non rendere quest'ultima un traguardo che sancirà la vittoria dei cittadini europei e dei loro rappresentanti democratici sulle forze della globalizzazione finanziaria, bensì la vittoria dei paesi più 'competitivi' su quelli dell'area mediterranea.⁸⁶ A questi ultimi spetterà fornire ai paesi centrali dell'area euro quell'esercito industriale di riserva che permetta l'estensione del modello mercantilista tedesco a tutta l'UEM.⁸⁷

In conclusione, e al netto di tutti i rischi connessi alla deriva 'nazionalistica' delle polemiche sull'UEM, la riattivazione del conflitto va salutata come un fattore positivo, potenzialmente in grado di sollecitare procedimenti di mobilitazione collettiva che rendano più drastica e urgente la scelta tra l'uno e l'altro modello di integrazione politica a livello europeo.⁸⁸ Una drammatizzazione appare, in altre parole, quanto mai necessaria per abbreviare i tempi della decisione sul futuro dell'Europa e dei suoi popoli, onde evitare quel lento fenomeno di schiacciamento delle istanze solidaristiche che si è appena cercato di tratteggiare.

⁸⁵M. LUCIANI, *Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, cit., 77s.: «o si torna indietro (allo stadio di una semplice zona di libero commercio) o si va verso una forma *politica* europea (federale o, più realisticamente, confederale), qualora fosse sostenuta dal consenso dei cittadini».

⁸⁶ Le ricette deflattive e mercantiliste che salvarono la Germania dalla crisi economica negli anni 2000-2005 hanno determinato un successo economico di quel Paese ma, oltre alla sconfitta elettorale del partito che le aveva perseguite, anche il declino della partecipazione elettorale delle classi meno abbienti: F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, cit., 13s.

⁸⁷ S. CESARATTO, *Quel pasticciaccio brutto dell'euro*, cit.

⁸⁸ Al netto di tutte le sue inevitabili ambiguità politiche, il referendum greco sulla proposta dei creditori del 25 giugno 2015, tenutosi per volontà del premier greco Alexis Tsipras il 5 luglio scorso è un esempio di tale mobilitazione collettiva mirante a interrompere il lento stillicidio delle politiche neoliberiste ispirate all'*austerità*.