

# Questione Europa

Crisi dell'Unione e trasformazioni dello Stato

a cura di Adriano Cozzolino, Olimpia Malatesta, Luigi Sica



COSTELLAZIONI | 2

ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI PRESS

## Costellazioni

2

*Tutto è fatto per custodire la scena in cui costellazioni  
sempre nuove, sino ad allora imprevedibili, possano accadere*

Walter Benjamin, Asja Lacis

La collana “Costellazioni” è volta a valorizzare il contributo dei giovani borsisti alle attività dell’Istituto Italiano per gli Studi Filosofici. I singoli progetti, articolati secondo temi proposti in seminari e laboratori tenuti nel corso dell’anno accademico in Istituto, sono iscritti in un complessivo percorso di formazione che ha come obiettivo primario la creazione di spazi condivisi di riflessione.

# Questione Europa

Crisi dell'Unione e trasformazioni dello Stato

a cura di Adriano Cozzolino, Olimpia Malatesta, Luigi Sica

**Istituto Italiano per gli Studi Filosofici Press**

La collana Costellazioni è promossa dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici

© 2021 Istituto Italiano per gli Studi Filosofici  
[www.iisf.it](http://www.iisf.it)

Istituto Italiano per gli Studi Filosofici Press  
Via Monte di Dio, 14  
80132 Napoli  
[www.scuoladipitagora.it/iisf](http://www.scuoladipitagora.it/iisf)  
[info@scuoladipitagora.it](mailto:info@scuoladipitagora.it)

ISBN 978-88-97820-46-8 (versione cartacea)  
ISBN 978-88-97820-47-5 (versione digitale in formato PDF)

Il marchio editoriale Istituto Italiano per gli Studi Filosofici Press è coordinato e diretto dalla Scuola di Pitagora s.r.l.  
Pubblicato nel mese di giugno 2021

## INDICE

Presentazione di Geminello Preterossi, Giulia Labriola, Vincenzo Omaggio	7
Introduzione di Adriano Cozzolino, Olimpia Malatesta, Luigi Sica	11
<i>Il capitalismo di Stato e lo Stato autoritario nella riflessione di Max Horkheimer</i> di Luca Micaloni	21
<i>Sul concetto di Wirtschaftsverfassung in Franz Böhm. La costituzione economica ordoliberal da Weimar all'Unione europea</i> di Olimpia Malatesta	55
<i>Alexandre Kojève e l'Europa come Impero latino</i> di Sabina Tortorella	87

<i>Dal funzionalismo al Pilastro europeo dei diritti sociali: l'eterno ritorno dell'ordoliberalismo?</i>	123
di Alessio Scaffidi	
<i>Mutamenti della sovranità e vincolo "concorrenziale". Per un'analisi critica e comparata della costruzione istituzionale europea</i>	151
di Domenico Caldaralo	
<i>La legittimazione dei poteri normativi delle autorità indipendenti: una questione ancora aperta</i>	179
di Michele Barone	
<i>Le trasformazioni della costituzione economica europea negli anni della grande crisi. Una prospettiva di International Political Economy</i>	205
di Adriano Cozzolino	
<i>Appunti su alcuni risvolti istituzionali della politica monetaria della BCE: crisi della forma politica e legittimazione tecnocratica</i>	229
di Luigi Sica	
<i>Anti-austerità. La crisi nell'Europa neoliberale</i>	259
di Paolo Scanga	
Indice dei nomi	285

## PRESENTAZIONE

I saggi raccolti in questo volume sono il frutto della riflessione dei borsisti (tra i quali figurano i curatori, Adriano Cozzolino, Olimpia Malatesta e Luigi Sica) che hanno partecipato a due cicli di seminari organizzati dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, nel 2018: "Questione Europa" e "Ripensare lo Stato democratico". Tali cicli sono frutto della cooperazione tra l'IISF e il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università Suor Orsola Benincasa nella progettazione di occasioni periodiche di confronto e approfondimento su temi filosofico-giuridici e politico-istituzionali. Una cooperazione proficua, che ha coinvolto in appassionati dibattiti specialisti, giovani ricercatori e studenti e prosegue tuttora.

Nel corso di quegli incontri, che si sono svolti presso la sede dell'Istituto e sono accessibili *online*, si è cercato di affrontare due temi così impegnativi e vasti preservando un approccio di tipo genealogico e critico. Per un verso, nella consapevolezza che l'attuale dibattito sulla crisi e il destino dell'Europa implichi

una certa consapevolezza delle radici profonde che lo connotano, con particolare riguardo al modello di costruzione europea prescelto e all'allargamento dell'integrazione. Le stesse categorie, del resto, possono essere riferite alla più recente stagione dello Stato democratico, che sembra portare a compimento le faglie esistenti fra Stato costituzionale e aporie democratiche. Per altro verso, dato che i processi che si compiono oggi sotto i nostri occhi non hanno nulla di messianico e ineluttabile, ma rispondono a modelli economici e scelte giuridico-politiche ben precisi, il lavoro svolto nei seminari (e a margine dei seminari) si è posto seriamente il compito di analizzare fenomeni complessi con strumenti plurali.

Dalla natura medesima dei temi, infatti, sono discesi un certo pluralismo delle posizioni teoriche manifestate, una inevitabile multidisciplinarietà nell'approccio e una predilezione per l'interrogarsi (talvolta senza trovare risposte, com'è ovvio, ma mai senza ascoltarsi). Non si tratta, come si può intuire, solo di opzioni metodologiche, ma di un modo di procedere nella riflessione e nella discussione, prendendo atto della pluralità di dinamiche complesse, che sono sociali, economiche, giuridiche, filosofiche.

Questo intrinseco pluralismo, che ha probabilmente costituito uno dei principali motivi di vivacità e divertimento nel dibattito, è ben rintracciabile nella struttura del volume, articolato in tre sezioni: filosofico-politica, giuridico-politologica, economico-politica.

Naturalmente, simili classificazioni hanno una capacità descrittiva limitata: non c'è che da leggere il libro, per comprendere che è molto più ricco di quanto possa essere accennato in una breve presentazione. Il senso di provvisorietà di queste parole di apertura è

rafforzato dal fatto che alla vigilia della pubblicazione sia intervenuto un evento dirompente, che a buon diritto si inserisce fra i fattori di crisi di cui qui si tratta. Gli esiti della pandemia che oggi viviamo sono tutti da pensare, ma è legittimo immaginare che i suoi effetti incidano profondamente su Europa, Stato costituzionale, Democrazia, incrementando i regimi di disuguaglianza e accelerando processi di disgregazione e riaggregazione politica.

In ogni caso, ora più che mai ragionare su questi temi appare essenziale.

Geminello Preterossi, Giulia Labriola, Vincenzo Omaggio



## INTRODUZIONE

Il presente volume raccoglie i contributi di giovani studiosi e studiosi ai quali è stata data la possibilità di partecipare, come borsisti, a due serie di seminari dal titolo “Questione Europa” e “Ripensare lo Stato democratico”, entrambi svoltisi tra ottobre e dicembre 2018 all’Istituto Italiano per gli Studi Filosofici. La prima serie di seminari, curata dal prof. Geminello Preterossi, direttore degli studi dell’Istituto, dalla prof.ssa Giulia Labriola e dal prof. Vincenzo Omaggio, ha trattato la crisi politica ed economica dell’Unione europea, la storia del processo di integrazione e il futuro di quest’ultimo. La seconda, a cura del solo Preterossi, si è articolata in una serie di incontri su temi quali il destino della democrazia costituzionale o il significato e la portata della democrazia radicale, consentendo anche di ripercorrere la storia del liberalismo politico e della democrazia nel ventunesimo secolo. In linea con la tradizionale vocazione dell’Istituto a unire la passione civica con una lucida, ma pur sempre partecipata, ricerca intellettuale, l’ambizione dei seminari

è stata proprio quella di fornire gli strumenti teorico-concettuali adatti ad affrontare le sfide poste al pensiero filosofico-politico e giuridico in un contesto storico caratterizzato dall'evolversi della crisi degli Stati e dell'Unione europea che, perlomeno da dieci anni a questa parte, non accenna a risolversi.

Scopo degli incontri non era, naturalmente, quello di fornire risposte definitive. Se ciò da una parte avrebbe prodotto un immediato quanto illusorio sollievo, dall'altra avrebbe condannato il pensiero critico nella comoda immobilità della certezza. Al contrario, gli incontri che hanno visto la partecipazione, oltre che dei curatori, anche di autorevoli studiosi provenienti da diversi ambiti disciplinari come Marco Baldassari, Davide Tarizzo, Giacinto della Cananea, Alessandro Somma, Pier Paolo Portinaro, Laura Bazzicalupo e Alessandro Ferrara, si sono svolti tutti all'insegna del pluralismo e del confronto genuino, talvolta anche dell'accesa discussione, tra prospettive teoriche e politiche spesso divergenti. Il dibattito è stato favorito proprio dal continuo e proficuo confronto tra accademici affermati e giovani studiosi e studiosi impegnati da poco nella ricerca, confronto che è riuscito ad abbattere sia le barriere disciplinari che quelle gerarchiche, talvolta insuperabili, dello status accademico. Di certo, questo clima di franca e coraggiosa discussione ha consentito a noi borsisti non tanto di ottenere delle risposte esaurienti, quanto di formulare delle domande all'altezza dei tempi mutevoli e difficili che viviamo, che è poi ciò che più conta per comprendere il mondo senza essere viziati da sterili preconcetti.

Nel corso degli incontri è nata un'inaspettata sinergia intellettuale: non è mai successo che la vivacità delle discussioni si arrestasse sull'uscio di Palazzo

Serra Cassano, continuando invece a nutrirsi nelle strade, nelle trattorie e nelle pizzerie napoletane. Spesso invitati dalla Segretaria generale dell'Istituto Fiorinda Li Vigni e dal professor Preterossi a unirci a cena con i relatori, abbiamo avuto l'occasione di conoscerci meglio e di approfondire la discussione sulla crisi europea alla luce delle trasformazioni strutturali degli Stati costituzionali e della rivoluzione (o, meglio, reazione) neoliberale. Sono così nati dei rapporti innanzitutto umani e poi intellettuali che hanno portato all'ideazione del presente volume, che speriamo possa essere considerato come un esperimento interessante e capace di aprire delle prospettive teoriche utili sul presente, forse proprio per la sua natura di documento scritto da chi, in quanto agli inizi di una carriera molto spesso precaria, dalla suddetta crisi risulta essere più colpito.

Le pagine che seguono ambiscono dunque ad offrire delle riflessioni sul tema della strutturazione e ristrutturazione delle istituzioni europee e nazionali, partendo dalle basi storico-filosofiche della trasformazione dello Stato moderno dal primo dopoguerra fino all'insorgere della crisi degli anni Dieci del nuovo secolo. Tali trasformazioni hanno provocato l'aggregazione e la disgregazione dei processi istituzionali europei e nazionali. Le questioni poste sono, come è evidente, enormi, multiformi e complesse: esse interrogano la stessa radice delle istituzioni politiche statali ed europee del tempo presente, le loro ideologie, le pratiche e le teorie economiche e politiche che tengono in piedi quelle istituzioni, i rapporti di forza e le forme giuridiche che le plasmano. Per questo motivo, il volume, lungi dal voler fornire un quadro organico dei termini complessivi della questione, si incarica di

fornire al lettore nove proposte interpretative, nove possibili spunti teorici, adottando diverse prospettive disciplinari.

I primi contributi (saggi di Micaloni, Malatesta e Tortorella), di taglio prettamente filosofico-politico, affrontano alcune delle prospettive analitiche riguardo la crisi dello Stato moderno, in particolare partendo da quel grande e tragico laboratorio della storia del '900 che è stato la Repubblica di Weimar, il suo crollo, l'avvento del nazismo e la Seconda guerra mondiale. I primi due saggi analizzano il passaggio dal liberalismo del *laissez-faire* ottocentesco al capitalismo di Stato successivo alla Prima guerra mondiale da due diversi punti di vista: da quello francofortese e da quello ordoliberal. L'analisi di questo cambio di paradigma economico investe poi la riflessione sulla necessità di trasformare lo Stato interventista in uno Stato difensore del liberalismo e della concorrenza. Viene così ricostruito il contesto storico e intellettuale che ha portato alla nascita dell'ordoliberalismo, una teoria politica, economica e sociale che influenzerà il processo di integrazione europea fino ai nostri giorni, soprattutto grazie al suo concetto di costituzione economica. Infine, il terzo saggio di questa sezione analizza l'altro paradigma con cui è stata pensata l'unità europea, cioè quello di Impero latino. Concetto, quest'ultimo, con cui Alexander Kojève, dopo la Seconda guerra mondiale, immaginò lo spazio geopolitico europeo (e, segnatamente, l'avvenire della Francia in esso) come una federazione sovranazionale capace di andare oltre la territorialità dello Stato-nazione.

Il secondo gruppo di contributi (saggi di Scaffidi, Caldaralo e Barone) guarda da prospettive teoriche diverse, in particolare di taglio giuridico e politologico,

alla nascita e agli elementi fondamentali del progetto europeo. Sullo sfondo di questa sezione del lavoro, come fili rossi a legare assieme i vari contributi, vi sono alcune tematiche trasversali: il rapporto storicamente mutevole tra Stato e mercato, la dialettica tra democrazia ed economia, quella tra autorità e libertà, la convivenza tra paradigmi economico-politici spesso in contraddizione tra loro all'interno dello stesso ordinamento, la tensione tra neoliberalismo e socialdemocrazia, le istituzioni politiche e di mercato come ordini costruiti o come ordini spontanei, la funzione dello Stato tra regolamentazione e iniziativa politica. L'obiettivo dei tre saggi è, dunque, quello di fornire un bagaglio di strumenti concettuali che, facendo luce sui tratti salienti dell'integrazione europea e sul (problematico) rapporto con lo Stato democratico-nazionale, aiutino il lettore a comprendere le radici della debolezza, diremmo strutturale, della costruzione europea.

La terza parte del lavoro (saggi di Cozzolino, Sica e Scanga), infine, aspira a chiudere il cerchio delle riflessioni articolate nelle sezioni precedenti fornendo, anche in tal caso da angolature teoriche ed empiriche eterogenee, una panoramica degli sviluppi politici e istituzionali dell'integrazione europea in special modo dopo la crisi finanziaria globale del 2008. Quella crisi, infatti, seguita pochi anni dopo dalla crisi dei debiti sovrani (2011-2012), ha portato a maturazione alcuni dei nodi di fondo della costruzione europea: assenza di partecipazione popolare nel processo di integrazione, violente conseguenze sociali della politica economica di austerità permanente, rafforzamento della funzione di sorveglianza e di indirizzo di istituzioni come la Commissione europea, il ruolo disciplinante della BCE, o il permanere della posizione marginale nel

processo di *policy-making* del Parlamento europeo. La crisi dell'Europa si manifesta così in una serie di conflitti sociali e politici che attraversano il piano nazionale e quello sovranazionale; la disintegrazione, più che l'integrazione, sembra caratterizzare lo spazio politico europeo oggi.

Questo libro vede la luce in tempi difficili. Concepito dalle autrici e dagli autori nei mesi nei quali l'onda lunga della crisi europea di inizio anni Dieci faceva venire alla luce molte delle contraddizioni sopite, ma mai superate, tra la dimensione globale ed europea da una parte e la persistenza o il ritorno delle Nazioni dall'altra (la vittoria di Trump alle presidenziali USA, la Brexit, l'affermazione delle destre sovraniste in Europa), questo volume vede la sua sistemazione finale nei giorni complicati e terribili del marzo e dell'aprile del 2020, quando l'Italia e l'Europa, con il fiato sospeso per il dilagare della pandemia, scontano una quarantena forzata. Come usciranno l'Italia, l'Europa e il mondo da questa tragica sfida non è dato sapere. La diffusione del contagio, agevolata dalla straordinaria e probabilmente mai sperimentata prima d'ora interconnessione mondiale (affiancata a tante altre piccole e grandi avvisaglie di un cedimento), sarà la causa decisiva che porterà alla contrazione dei processi di globalizzazione? Oppure ad una globalizzazione a più bassa intensità? Le nuove sfide poste dalla pandemia all'interdipendenza economica, politica e giuridica continentale porteranno ad un rafforzamento o ad un indebolimento dell'integrazione europea? Provocheranno un aumento o una diminuzione della solidarietà politica economica e istituzionale all'interno dell'Unione? E lo Stato nazionale come uscirà da questa prova? L'emergenza sanitaria contribuirà a

radicare nella coscienza collettiva l'idea che la messa in discussione della funzione tutelare del *welfare* sia stata una scelta politica deleteria? Oppure il possibile tracollo economico e finanziario, connesso alla crisi del debito pubblico, farà tornare più ruggenti che mai le politiche di austerità?

Sullo sfondo di questo profondo disorientamento teorico si staglia il nostro sforzo di offrire diversi spunti di riflessione sulla crisi europea. Non è affatto escluso che l'evolversi della pandemia provocherà dei cambi di paradigma socio-economico. Potremo forse assistere al crollo delle nostre abituali categorie concettuali, oppure osservare il ritorno dei grandi concetti che hanno segnato la storia delle dottrine politiche, verosimilmente mai tramontati: la sovranità innanzitutto. Una cosa però è certa: seppure il panorama politico dovesse mutare radicalmente e se, di conseguenza, gli attuali strumenti concettuali atti a comprenderlo dovessero perdere la loro pregnanza analitica, i contributi qui offerti al lettore non perderanno la loro utilità: quella di ricostruire, seppur con obiettivi e intenti diversi, le ragioni della crisi degli Stati costituzionali e dell'Unione europea.

Guardando a un altro spartiacque storico indotto da una pandemia, non si può che risalire a Boccaccio e al suo *Decamerone*. Il grande scrittore aveva visto la peste, aveva visto morire amici e parenti. Ai suoi occhi la pandemia rappresenta il crollo della civiltà. Tuttavia, il *Decamerone* non descrive quel crollo, ma l'estremo tentativo di resistere ad esso, di salvare il vivere civile nonostante tutto, descrive il tentativo di salvaguardare quella possibilità di osservazione e di comprensione che è il presupposto logico di ogni raccontare.

Non possiamo sapere se, come per la peste del Trecento, alla pandemia seguirà un nuovo Rinascimento,

oppure se, più pessimisticamente, prima dovremo assistere al tragico crollo dell'economia globale. Intanto però, come i dieci giovani di cui narra Boccaccio, le autrici e gli autori di questo libro e l'autore della sua prefazione (ironia della sorte, dieci anche loro) fuggono il vuoto e l'angoscia dei giorni di quarantena forzata, non a raccontarsi novelle, ma più prosaicamente e modestamente a risistemare i contributi e a riflettere sulla crisi in atto, anche loro convinti che non ci si debba abituare alla noia, né che si possa cedere al panico indotto dalla peste. Lo spazio per la riflessione, per l'illuminismo, per la ricerca di una spiegazione razionale e ragionevole dei fenomeni sociali e delle vicende umane resta sempre aperto, anche se è ancora in attesa di essere nuovamente animato dai corpi in carne ed ossa e dalla vivacità del confronto umano diretto, impossibile da sostituire dalla tecnologia.

Questo è un libro scritto da studiosi con sensibilità diverse, vari percorsi culturali e intellettuali, varia vocazione scientifica e disciplinare, ma che condividono per motivi anagrafici l'essere nati e cresciuti nello spazio e nel tempo delle trasformazioni che tentano di comprendere o di descrivere: nati "eurolunitari" e venuti alla vita civile dopo il crollo della prima Repubblica, cresciuti negli anni del trionfo della globalizzazione neoliberista, confrontatisi appena ragazzi con la sua crisi, oggi ne affrontano gli effetti e le quarantene.

Per questi motivi questo non è un libro scontato, nel senso che non era detto che percorsi così diversi potessero convergere verso una articolazione teorica forse non organica, ma probabilmente non dissonante. Questo libro non è scontato, si diceva, ma non è nato per caso. Esso è stato possibile perché le autrici e gli autori hanno potuto articolare le proprie riflessioni

attorno ai semi gettati dai cicli di incontri organizzati dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici: nella frequenza di essi le idee si sono affinate, contaminate, definite, arricchite. Insomma questo libro è stato possibile perché a Napoli, nella periferia d'Italia, a sua volta periferia di Europa, esiste una straordinaria istituzione culturale di caratura mondiale che di quel particolare tentativo illuminista di "resistere alla peste" provando a dare una spiegazione delle cose degli esseri umani, ha fatto ormai una missione cinquantennale.

Adriano Cozzolino, Olimpia Malatesta, Luigi Sica



IL CAPITALISMO DI STATO  
E LO STATO AUTORITARIO  
NELLA RIFLESSIONE DI MAX HORKHEIMER

Luca Micaloni

1. *Introduzione*

Nelle diverse prospettive teoriche a vario titolo riconducibili alla tradizione marxista, l'analisi delle trasformazioni dello Stato e delle sue funzioni è legata a doppio filo all'indagine critica riguardante le trasformazioni strutturali e le tendenze storiche del modo di produzione capitalistico. Questo assunto generale si dimostra valido anche per la discussione francofortese sullo «Stato autoritario»: lungi dal fornire una lettura dei mutamenti istituzionali e costituzionali di ordine esclusivamente politico-giuridico, la Teoria critica affronta infatti le questioni concernenti l'articolazione e la funzione dello Stato e dei suoi organi tentando costantemente di esplicitare le loro relazioni di azione reciproca e di dipendenza: da un lato, rispetto all'infrastruttura socio-economica e produttiva, all'avanzamento tecnologico, ai rapporti tra i diversi settori industriali e tra le diverse classi sociali che agiscono nel sistema; dall'altro, rispetto al livello – qualificante per la “scuola” francofortese –

della psicologia individuale e di gruppo, della struttura caratteriale e della personalità degli attori sociali, còlta tanto nella sua connessione genetica e riproduttiva con la stratificazione sociale, le funzioni economiche e la distribuzione di capitale, quanto nella sua capacità di agire come disposizione di fondo e come causa prossima dell'agire (e del patire) politico.

Per buona parte del decennio di attività della *Zeitschrift für Sozialforschung* (1932-1941) il problema dello Stato sembra tuttavia non trovare adeguato spazio nei lavori dei teorici francofortesi. Il tema emerge qua e là nelle poderose sezioni della rivista dedicate alle brevi note di segnalazione di libri. E il riverbero della grande trasformazione dei rapporti tra economia, società, diritto e Stato si trova, è vero, nello studio della pianificazione economica avviato da Friedrich Pollock e dai suoi collaboratori Gerhard Meyer e Kurt Mandelbaum<sup>1</sup>. Da un lato, però, il vertice ottico prevalentemente economico marginalizza la ricostruzione dei mutamenti di ordine più strettamente giuridico-politico; dall'altro, tale indagine appare comunque – a fronte delle lodevoli intenzioni di integrazione metodologica di storia, psicologia, economia politica e sociologia che connotano il “programma” dell'Istituto<sup>2</sup> – in posizione subordi-

<sup>1</sup> Cfr. F. Pollock, *Die gegenwärtige Lage des Kapitalismus und die Aussichten einer planwirtschaftlichen Neuordnung*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 1 (1932), 1, pp. 8-27; Id., *Bemerkungen zur Wirtschaftskrise*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 2 (1933), 3, pp. 321-354; K. Mandelbaum, G. Meyer, *Zur Theorie der Planwirtschaft*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 3 (1934), 2, pp. 228-262; G. Meyer, *Krisenpolitik und Planwirtschaft*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 4 (1935), 2, pp. 388-435.

<sup>2</sup> Cfr. M. Horkheimer, *Die gegenwärtige Lage der Sozialphilosophie und die Aufgaben eines Instituts für Sozialforschung*, in

nata tanto rispetto allo studio del carattere autoritario, quanto rispetto alle grandi analisi con cui soprattutto Horkheimer interpreta e critica il decorso della filosofia borghese moderna e contemporanea. Nelle riflessioni horkheimeriane la crisi della borghesia è spesso trasformata in crisi della *filosofia* borghese, che dinanzi alla crisi del capitalismo prende la via dell'accettazione positivista dei fatti oppure quella del loro superamento vitalistico e irrazionalistico, vietandosi di concepire un progresso verso una forma sociale dotata di maggiore razionalità<sup>3</sup>. Coerentemente con il materialismo storico (al quale non di rado Horkheimer si riferisce semplicemente e fiduciosamente come a «la teoria»), tali sviluppi del campo filosofico sono ricondotti a mutamenti intervenuti nell'infrastruttura economica. Scarsa considerazione, di nuovo, è rivolta tanto agli effetti dei mutamenti economici sull'assetto dello Stato, quanto ai fattori causali di natura politica che concorrono alla crisi generale. Questa

Id., *Sozialphilosophische Studien. Aufsätze, Reden und Vorträge 1930-1972*, Fischer, Frankfurt 1981, pp. 33-46, ed. it. *La situazione attuale della filosofia della società e i compiti di un istituto per la ricerca sociale*, in Id., *Studi di filosofia della società. Saggi, discorsi e contributi 1930-1972*, Mimesis, Milano 2011, pp. 61-76.

<sup>3</sup> Cfr. M. Horkheimer, *Materialismus und Metaphysik*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 2 (1933), 1, pp. 1-33, ed. it. *Materialismo e metafisica*, in Id., *Teoria critica*, vol. I, Mimesis, Milano 2014, pp. 31-66; Id., *Zum Rationalismustreit in der gegenwärtigen Philosophie*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 3 (1934), 1, pp. 1-53, ed. it. *A proposito della controversia sul razionalismo nella filosofia attuale*, in Id., *Teoria critica*, vol. I, Mimesis, Milano 2014, pp. 118-172; Id., *Der neueste Angriff auf die Metaphysik*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 6 (1937), 1, pp. 4-53, ed. it. *Il più recente attacco alla metafisica*, in Id., *Teoria critica*, vol. II, Mimesis, Milano 2014, pp. 82-134.

sostanziale omissione<sup>4</sup> risulta paradossale nella misura in cui ha luogo proprio nel periodo della definitiva crisi della Repubblica di Weimar, la cui proverbiale debolezza aveva condotto numerosi autori di orientamento non marxista – e dunque poco inclini ad affidarsi a spiegazioni che ricorressero a “leggi”, “contraddizioni” e “tendenze” del capitale più o meno deterministiche – a interrogarsi sulle ragioni anche politiche della crisi<sup>5</sup>. La prima generazione francofortese sembrerebbe dunque poter offrire un contributo piuttosto modesto all’analisi del neoliberalismo contemporaneo e del ruolo dello Stato nel neoliberalismo – a meno, forse, di rilanciare con il dovuto aggiornamento teorico e con la necessaria (e troppo spesso carente) corroborazione empirica il programma interdisciplinare di una psico-socioanalisi della società contemporanea (dalla quale, ci pare di poter dire, non sono affatto scomparsi né i fenomeni di autoritarismo politico, né i caratteri e le relazioni di natura sadomasochistica, tanto sul terreno della “intersoggettività”, quanto su quello allargato dei rapporti tra i gruppi sociali ed etnici). Né i lavori dell’Istituto nella sua prima fase parrebbero fruttuosamente impiegabili ai fini di una discussione sulla natura e sull’indirizzo dell’attuale

<sup>4</sup> Se si eccettua il saggio di F. Neumann, *Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 5 (1937), 3, pp. 542-596.

<sup>5</sup> Cfr. a mero titolo di esempio C. Schmitt, *Stato forte ed economia sana*, «Filosofia politica», 1 (2019), pp. 7-22; W. Eucken, *Trasformazioni strutturali dello Stato e crisi del capitalismo*, ivi, pp. 23-44. Cfr. anche, a riguardo, C. Galli, *Carl Schmitt: politica ed economia nella crisi di Weimar*, ivi, pp. 45-54; O. Malatesta, *L’ordoliberalismo delle origini e la crisi della Repubblica di Weimar. Walter Eucken su Sombart, Schumpeter e Schmitt*, ivi, pp. 67-82.

Unione europea, a meno di assumere la validità della tesi di una matrice ordoliberalista dell'UE (argomentata ormai da un numero piuttosto ampio di studi) e di prendere per buona la suggestione foucaultiana (invece piuttosto problematica) di un «parallelismo» tra la “Scuola di Friburgo” e la Scuola di Francoforte sostenuto da una comune radice weberiana dei due approcci<sup>6</sup>.

Sospendendo i propositi di attualizzazione e mirando invece a contribuire alla ricostruzione del quadro dei paradigmi teorico-politici europei del Novecento, chi si mette alla ricerca di una teoria dello Stato nella prima Scuola di Francoforte può constatare come alla fine degli anni Trenta si verifichi un significativo cambiamento di rotta. Le questioni relative al possibile esaurimento del capitalismo, alla natura dello Stato e ai rapporti tra Stato, economia e società, che avevano accompagnato il declino della Repubblica di Weimar e l'avvento del nazismo, tornano di stretta attualità per i francofortesi impegnati a reperire appoggi e finanziamenti in terra americana<sup>7</sup>.

In questo saggio prenderemo in considerazione principalmente lo scritto di Max Horkheimer *Lo Stato autoritario*. Tale opera deve essere collocata sia nel contesto di medio periodo rappresentato dal dibattito di area marxista sulle trasformazioni del capitalismo, sia nel contesto più specifico della discussione francofortese sul capitalismo di Stato.

Il tema del superamento del capitalismo liberale è oggetto di ampia discussione nel periodo della II e

<sup>6</sup> Cfr. M. Foucault, *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano 2012, p. 97.

<sup>7</sup> Cfr. R. Wiggershaus, *La Scuola di Francoforte*, Bollati Boringhieri, Torino 1992, pp. 284-302.

della III Internazionale. Numerosi autori si cimentano nel tentativo di distinguere diverse “fasi” di sviluppo del capitalismo, e contrasti talvolta anche molto acuti sorgono attorno a una pluralità di questioni tra loro connesse: il destino del sistema e del modo di produzione (crisi o stabilizzazione); il ruolo dell'intervento statale e i rapporti tra politica ed economia nel «capitalismo organizzato»; l'assetto delle relazioni internazionali, la possibilità della guerra e i suoi esiti. Particolare rilievo assume la questione se il superamento della concorrenza nel passaggio al monopolio determini una soppressione delle “leggi” del modo di produzione capitalistico, o se rappresenti invece un adattamento di tali leggi a nuove esigenze funzionali dettate dalle mutate condizioni di concentrazione e centralizzazione del capitale. Se negli anni Dieci la risposta teorica a questo problema viene ricercata nell'analisi della formazione dei monopoli e dell'imperialismo<sup>8</sup> così come attraverso l'indagine sul ruolo dei cartelli nel contesto di un capitalismo «organizzato» e finanziarizzato<sup>9</sup>, negli anni Venti il fattore di maggiore impatto per la teoria del destino del capitalismo viene individuato nei nascenti esperimenti di pianificazione e nel ruolo crescente assunto dallo Stato nella direzione

<sup>8</sup> V.I. Lenin, *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo* [1916], in *Opere complete*, vol. 22, Editori Riuniti, Roma 1966, pp. 187-303.

<sup>9</sup> R. Hilferding, *Il capitale finanziario* [1910], Mimesis, Milano 2011. Sulla genesi storica e teorica del «capitalismo organizzato», cfr. H.A. Winkler (Hrsg.), *Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1974; in particolare, il saggio di J. Kocka, *Organisierter Kapitalismus oder staatsmonopolistischer Kapitalismus? Begriffliche Vorbemerkungen*, pp. 20-36.

dell'economia. Tale è l'impatto teorico-pratico della nuova fase, da indurre l'austromarxista Karl Renner a ritenere improrogabile la messa a punto, oltre Marx, di una «“teoria statale” dell'economia politica»<sup>10</sup>. La teoria del capitalismo monopolistico inizia dunque a evolversi in una teoria del capitalismo monopolistico di Stato (*Stamokap-Theorie*)<sup>11</sup>.

Non è possibile restituire in questa sede la complessità di tutte le posizioni espresse da studiosi di rilievo (da Hilferding a Lenin, da Bucharin<sup>12</sup> a Varga<sup>13</sup>) e le

<sup>10</sup> K. Renner, *Marxismus, Krieg und Internationale. Kritische Studien über offene Probleme des wissenschaftlichen und des praktischen Sozialismus in und nach dem Weltkrieg*, Dietz, Stuttgart 1917, p. 44.

<sup>11</sup> Sebbene già Lenin, nel *Poscritto* del 1917 a *Il programma agrario della socialdemocrazia* sostenesse: «La guerra ha arrecato tali inaudite sciagure ai paesi belligeranti, e nel contempo ha accelerato in maniera così gigantesca lo sviluppo del capitalismo, trasformando il capitalismo monopolistico in capitalismo monopolistico di Stato, che né il proletariato né la democrazia rivoluzionaria piccolo-borghese possono mantenersi nei limiti del capitalismo» (V.I. Lenin, *Opere complete*, 13, Editori Riuniti, Roma 1965 [1907], p. 408), e nel più celebre scritto su *L'imperialismo*, cit., in cui il capitalismo monopolistico era definito come fase suprema e finale del capitalismo, si constatava come lo *Stamokap* ne fosse uno sviluppo interno, in cui monopoli e le grandi imprese subordinano ai propri fini l'apparato statale. Sullo *Stamokap*, cfr. almeno G. Ambrosius, *Zur Geschichte des Begriffs und der Theorie des Staatskapitalismus und des staatsmonopolistischen Kapitalismus*, Mohr, Tübingen 1981.

<sup>12</sup> Cfr. N. Bucharin, *L'economia mondiale e l'imperialismo* [1915], Samonà e Savelli, Roma 1970; Id., *L'economia nel periodo di trasformazione* [1920], Jaca Book, Milano 1971; Id., *L'imperialismo e l'accumulazione del capitale* [1924], Laterza, Bari 1972.

<sup>13</sup> Cfr. E. Varga, *La crisi del capitalismo e le sue conseguenze economiche*, Jaca Book, Milano 1971.

loro sfumature, tanto sul piano analitico e diagnostico, quanto su quello politico e strategico (dalle diverse valutazioni sul capitalismo di Stato discendono, infatti, distinte opzioni strategiche per la politica rivoluzionaria). Basti dire, per i nostri scopi, che il vivace dibattito occorso tra gli anni Dieci e gli anni Venti funge da sfondo teorico e politico per le indagini condotte in seno all'Istituto per la ricerca sociale di Francoforte nel corso del decennio successivo<sup>14</sup>.

## *2. Pianificazione, crisi e capitalismo di Stato: il ruolo di Friedrich Pollock nella gestazione del dibattito francofortese*

Il contributo francofortese all'analisi del capitalismo di Stato si basa in buona parte sui lavori di Friedrich Pollock. Pur svolgendo all'interno dell'Istituto compiti prevalentemente amministrativi (sia pure di alto livello), egli aveva condotto, beneficiando anche di un prolungato soggiorno a Mosca su invito di David Rjazanov<sup>15</sup>, studi dettagliati sui primi tentativi sovietici di pianificazione economica, confluiti in un saggio del 1929<sup>16</sup>. Sul primo numero della *Zeitschrift für Sozialforschung* la riflessione di Pollock era proseguita con il saggio su *La situazione attuale del capitalismo e le prospettive di un riordinamento pianificato dell'eco-*

<sup>14</sup> Per una introduzione al problema del «capitalismo organizzato» e delle tematiche connesse, cfr. l'ottimo saggio di E. Altvater, *Il capitalismo si organizza*, in *Storia del marxismo*, vol. 3, tomo I, Einaudi, Torino 1980, pp. 823-876.

<sup>15</sup> Cfr. R. Wiggershaus, *La Scuola di Francoforte*, cit., p. 72.

<sup>16</sup> F. Pollock, *Die planwirtschaftlichen Versuche in der Sowjetunion. 1917-1927*, Verlag Neue Kritik, Frankfurt 1971.

*nomia*<sup>17</sup>, e poi con le *Considerazioni sulla crisi economica*<sup>18</sup>, in cui la valutazione delle reazioni alla crisi veniva già condensata nella diagnosi di un intervento «capitalistico di Stato». È dunque soprattutto a Pollock che si deve l'introduzione, nelle discussioni dell'Istituto per la ricerca sociale, di temi come la pianificazione, l'intervento statale e il rapporto tra Stato e capitalismo, che avevano segnato il dibattito dell'Internazionale nei decenni precedenti<sup>19</sup>. Otto anni dopo, proprio il capitalismo di Stato sarà al centro di un nuovo e controverso

<sup>17</sup> Id., *Die gegenwärtige Lage*, cit.

<sup>18</sup> Id., *Bemerkungen zur Wirtschaftskrise*, cit.

<sup>19</sup> Le occorrenze di “Staatskapitalismus” e degli aggettivi derivati sono piuttosto rare in tutte le uscite della «*Zeitschrift für Sozialforschung*», a eccezione, ovviamente, dell'annata 1941. Nella prima annata della *Zeitschrift* (1932), il termine “Staatskapitalismus” compare nella rassegna di 48 testi sull'economia pianificata pubblicata dal collaboratore di Pollock, Gerhard Meyer (cfr. G. Meyer, *Neuere Literatur über Planwirtschaft*, «*Zeitschrift für Sozialforschung*», 1 (1932), 1/2, pp. 379-400). Esso è poi impiegato da Pollock nel 1933 nel saggio *Bemerkungen*, cit., e in alcune recensioni. Nell'annata successiva, se ne trova un'occorrenza nel saggio di K. Mandelbaum, G. Meyer, *Zur Theorie der Planwirtschaft*, cit. Nel 1935 il lemma compare in una nuova rassegna sull'economia di piano, stavolta curata da Mandelbaum (cfr. K. Mandelbaum, *Neue Literatur zur Planwirtschaft*, «*Zeitschrift für Sozialforschung*», 4 (1935), 1, pp. 81-94) e in un ampio saggio di Meyer (G. Meyer, *Krisenpolitik und Planwirtschaft*, cit.). Nell'annata 1936 non vi sono occorrenze, se si eccettua una breve rassegna intorno alla letteratura sul New Deal a firma di Felix Weil. L'annata 1937 vede l'impiego del termine nel saggio di Franz Neumann sul mutamento di funzione della legge (cfr. F. Neumann, *Funktionswandel des Gesetzes*, cit.). Nel 1938 si contano due occorrenze nella breve rassegna di Felix Weil sulla *Wehrwirtschaft* tedesca (F. Weil, *Neuere Literatur zur Wehrwirtschaft*, «*Zeitschrift für Sozialforschung*», 5 (1938), 1, pp. 200-218). Nessuna occorrenza nell'annata 1939/1940.

saggio di Pollock. Nella programmazione della prosecuzione statunitense della *Zeitschrift*, gli *Studies in Philosophy and Social Science*, era previsto per il 1941 un fascicolo dedicato al tema. Vi comparve effettivamente il saggio di Pollock<sup>20</sup>, ma non tutti i contributi inizialmente stabiliti: tra le assenze figurava il testo di Horkheimer sul capitalismo di Stato, rinominato – dietro prudente suggerimento di Adorno – con il titolo *Autoritärer Staat*, che meglio pareva corrispondere all'impostazione e alle intenzioni teorico-politiche dell'autore, e ricollocato in una raccolta ciclostilata di saggi in memoria di Walter Benjamin che ebbe una diffusione piuttosto limitata<sup>21</sup>. Fatto circolare ancora

<sup>20</sup> F. Pollock, *State Capitalism: Its Possibilities and Limitations*, «Studies in Philosophy and Social Science», 9 (1941), 2, pp. 200-225. Per una valida introduzione a questo saggio di Pollock e per una sua collocazione nel quadro delle discussioni interne all'Istituto negli anni Trenta e Quaranta, cfr. M. Gangl, *The Controversy over Friedrich Pollock's State Capitalism*, «History of the Human Sciences», 29 (2016), 2, pp. 23-41. Per un inquadramento della relazione tra la riflessione sul capitalismo di Stato e la *Dialettica dell'Illuminismo* di Adorno e Horkheimer, cfr. M. Gangl, *Staatskapitalismus und Dialektik der Aufklärung*, in M. Gangl, G. Raulet (Hrsg.), *Jenseits instrumenteller Vernunft. Kritische Studien zur "Dialektik der Aufklärung"*, Peter Lang, Frankfurt am Main 1998, pp. 158-186.

<sup>21</sup> M. Horkheimer, *Autoritärer Staat*, in Id., *Walter Benjamin zum Gedächtnis*, Los Angeles 1942, poi in Id., *Gesammelte Schriften*, Band 5, Fischer, Frankfurt am Main 1987, pp. 293-319, ed. it. *Lo Stato autoritario*, in Id., *La società di transizione*, Einaudi, Torino 1979, pp. 3-30. Sulla singolare vicenda editoriale di questo saggio, così si esprime R. Wiggershaus, *La Scuola di Francoforte*, cit., p. 292: «In considerazione del carattere politicamente dirompente e teoricamente audace del suo saggio, Horkheimer nel 1942 preferì non pubblicarlo, ma confinarlo in un volume commemorativo dedicato a Benjamin, ciclostilato e in lingua tedesca, che

in corso di stesura, il lavoro di Pollock attirò le severe critiche di Adorno e soprattutto di Franz Neumann, mentre venne difeso da Horkheimer<sup>22</sup>.

Nel primo contributo apparso sulla *Zeitschrift* Pollock aveva avanzato la tesi della capacità del capitalismo monopolistico di conseguire una relativa stabilizzazione e di riprodursi per un lungo periodo di tempo. La discussione che si era svolta nell'area marxista degli anni Dieci e Venti aveva visto opporsi, da un lato, i sostenitori dell'idea secondo cui lo sviluppo della fase monopolistica coincideva con la capacità di prevenire o neutralizzare le crisi economiche, o quantomeno di attenuarne efficacemente i fattori genetici (in primo luogo la concorrenza) e gli effetti; dall'altro, i promotori della tesi secondo cui il regime monopolistico (e imperialistico), stante il superamento almeno relativo della concorrenza nel monopolio, lasciava sussistere nella loro piena vigenza le leggi economiche del modo di produzione capitalistico, e dunque anche la sua struttura contraddittoria, produttiva di crisi e di un crollo finale<sup>23</sup>. È opportuno notare poi che l'adesione a

venne distribuito a poche persone selezionate e solo ad alcune di esse fu dato senza l'omissione dello *Autoritärer Staat*.

<sup>22</sup> Per una ricostruzione di questa vicenda, cfr. di nuovo M. Gangl, *The Controversy*, cit.

<sup>23</sup> La «teoria del crollo» inteso come collasso del sistema capitalistico per ragioni puramente economiche è in realtà, all'altezza degli anni Venti, poco più che una costruzione retorico-polemica, che trova ben pochi sostenitori convinti. L'impiego francofortese del tema del «crollo» non sfugge a questo uso non scientifico. Per un esame delle teorie della crisi (e del «crollo») tra gli anni Venti e Trenta si veda E. Altvater, *La crisi del 1929 e il dibattito marxista sulla teoria della crisi*, in *Storia del marxismo*, vol. 2, Einaudi, Torino 1980, pp. 343-388. Cfr. anche L. Colletti, C. Napoleoni (a cura di), *Il futuro del capitalismo. Crollo o sviluppo?*, Laterza,

un campo o all'altro (stabilizzazione/crollo) non implicava in modo univoco l'adozione di una corrispondente teoria della crisi. Tale era la complessità del quadro e la varietà degli approcci che in entrambi i "partiti" si trovavano teorici della sproporzione, del sottoconsumo e della sovrapproduzione-sovraccumulazione, a loro volta connesse in modo non rigido a strategie politiche di stampo socialdemocratico-riformista o comunista-rivoluzionario<sup>24</sup>.

In seguito alla crisi del '29 e al dispiegamento su scala internazionale di differenti "risposte" alla crisi prodotte da sistemi economici e politici già in partenza diversi tra loro, quella discussione poté trovare nuova linfa e dotarsi di nuovi elementi. L'espansione e l'approfondimento dell'intervento statale rappresentarono così, ancor più che nel decennio precedente, un terreno d'indagine e di comparazione privilegiato. Il saggio di Pollock sulla condizione presente del capitalismo e le prospettive della pianificazione sottolineava come l'intervento statale mettesse in campo mezzi di regolazione diversi e più efficaci rispetto all'automatismo del mercato, e fosse in grado di conseguire risultati di stabilizzazione migliori rispetto al liberalismo<sup>25</sup>. Se da un lato non veniva eliminata la presenza di crisi e depressioni, dall'altro però non era lecito «attendersi un crollo automatico»<sup>26</sup>. Al contrario, Pollock poteva affermare: «non sussiste su un piano puramente

Bari 1970, e le introduzioni dei due curatori, rispettivamente alle pp. VII-LXX e LXXI-CXII.

<sup>24</sup> Cfr. di nuovo E. Altvater, *La crisi*, cit.

<sup>25</sup> Cfr. F. Pollock, *Die gegenwärtige Lage*, cit., p. 13.

<sup>26</sup> Ivi, p. 16.

economico alcuna coazione a rimpiazzare il presente sistema economico con un altro»<sup>27</sup>.

In questo saggio Pollock suggeriva tuttavia la possibilità che questo nuovo ordine venisse turbato dalla resistenza dei proprietari, poco inclini ad accettare la loro riduzione a variabili dipendenti e a organi esecutivi di un potere statale sovrachante<sup>28</sup>. A meno di un anno di distanza, invece, anche l'ipotesi secondo cui una resistenza della classe proprietaria avrebbe potuto costituire un ostacolo effettivo alla stabilità di un'economia pianificata di stampo capitalistico veniva a cadere dinanzi agli sviluppi nel frattempo intercorsi con l'ascesa del nazismo: «gli eventi dell'ultimo anno hanno rivelato di quali tendenze siano portatrici le forme politiche che corrispondono al capitalismo monopolistico»<sup>29</sup>. Per tale via, Pollock giungeva all'esplicita ritrattazione della tesi espressa nel saggio del 1932: «alla luce delle possibilità di controllo di massa che si sono nel frattempo manifestate, non possiamo più annoverare tra le obiezioni serie l'opinione da noi precedentemente espressa, che la degradazione del possesso di capitale a un mero titolo di rendita rendesse intollerabile un'economia pianificata capitalistica (cfr. questa rivista, anno I, p. 27)»<sup>30</sup>.

Se i collaboratori di Pollock seguitavano a condurre ricerche sulla pianificazione, la discussione esplicitamente economica faticava a comparire nelle pubblicazioni dell'Istituto, venendo relegata ai seminari interni, nei quali venivano affrontate le complesse questioni

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Cfr. *ivi*, p. 27.

<sup>29</sup> F. Pollock, *Bemerkungen zur Wirtschaftskrise*, cit., p. 349 (trad. mia).

<sup>30</sup> *Ibidem* (trad. mia).

connesse alla natura e alle tendenze evolutive del capitalismo organizzato, alla vigenza o alla sospensione delle leggi economiche, e in particolare della caduta tendenziale del saggio di profitto<sup>31</sup>. La versione della teoria della crisi fornita da Henryk Grossman<sup>32</sup>, inizialmente avallata da Horkheimer, venne rimpiazzata dal saggio di Pollock sul capitalismo di Stato. Non vi erano leggi economiche, né contraddizioni come quella tra produzione e realizzazione o quella derivante dall'aumento della composizione organica del capitale e dalla caduta tendenziale del saggio di profitto, capaci di minare strutturalmente la stabilità del capitalismo di Stato. Il superamento del mercato come *medium* regolatore tra produzione e consumo rendeva il capitalismo di Stato meno esposto alle crisi – che Pollock non riconduceva alla sovraccumulazione o alla caduta del saggio del profitto, né al semplice sottoconsumo, ma – seguendo a suo modo la linea di Tugan-Baranowski<sup>33</sup> e Hilferding – alla sproporzione tra i diversi settori produttivi.

<sup>31</sup> Alcuni di questi documenti sono raccolti in H. Dubiel, A. Söllner (Hrsg.), *Wirtschaft, Recht und Staat im Nationalsozialismus. Analysen des Instituts für Sozialforschung*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main 1981.

<sup>32</sup> Cfr. H. Grossmann, *Das Akkumulations- und Zusammenbruchsgesetz des kapitalistischen Systems (zugleich eine Krisentheorie)*, Hirschfeld, Leipzig 1929, ed. it. *Il crollo del capitalismo. La legge dell'accumulazione e del crollo del sistema capitalista*, Mimesis, Milano 2010.

<sup>33</sup> Cfr. M.I. Tugan-Baranowsky, *Theoretische Grundlagen des Marxismus*, Duncker & Humblot, Leipzig 1905. Cfr. anche l'opera del 1894 sulle crisi industriali in Inghilterra, tradotta in tedesco nel 1901 e poi, sulla base della seconda edizione russa, in francese: *Les crises industrielles en Angleterre*, Girard & Brière, Paris 1913.

L'idea di una stabilizzazione a lungo termine del capitalismo di Stato, e in particolare della sua variante nazionalsocialista, destava però grandi preoccupazioni sia in Horkheimer sia in Adorno. Horkheimer in particolare suggeriva a Pollock di vigilare sui rischi di una presentazione del capitalismo di Stato come blocco inscalfibile, e di porne maggiormente in evidenza i caratteri contraddittori<sup>34</sup>.

Le critiche più aspre provenivano però da Neumann, sia nella corrispondenza e sia, esplicitamente, in *Behemoth*. «Il termine stesso “capitalismo di Stato”», scriveva Neumann, «è una *contradictio in adjecto*»<sup>35</sup>. Egli seguiva, in ciò, la diagnosi di Hilferding, secondo cui la proprietà statale dei mezzi di produzione sarebbe stata incompatibile con un'economia capitalistica. Avallare la teoria del capitalismo di Stato avrebbe significato promuovere l'idea di un carattere non-capitalistico della Germania nazista e affermare conseguentemente la non-vigenza delle leggi economiche capitalistiche. «Secondo questa scuola di pensiero», argomentava Neumann,

non vi sono più imprenditori in Germania, ma solo manager; non vi è più libertà di scambio e di contrattazione, né libertà di investire. Il mercato è stato abolito, e con esso, le leggi che lo regolano. I prezzi sono pertanto prezzi amministrati, come pure i salari. La legge del valore non è più operante. I valori sono pertanto valori d'uso e non più valori di scambio. Le classi, sempre che se ne ammetta l'esistenza,

<sup>34</sup> Cfr. M. Horkheimer, *Briefwechsel 1941-1948*, in *Gesammelte Schriften*, Band 17, Frankfurt am Main 1996.

<sup>35</sup> F. Neumann, *Behemoth*, cit., p. 211.

non sono più il risultato della produzione. Il potere cui l'operaio è soggetto non è un potere economico. Il suo sfruttamento è di tipo politico e non è più il risultato della sua posizione nel processo produttivo. L'appropriazione del suo lavoro è un atto politico, non economico. [...] L'uomo economico è morto. La ricerca del profitto è stata soppiantata dalla ricerca del potere. La forza, non la legge economica, è il motore primo di questa società<sup>36</sup>.

Questa visione aveva il torto di presentare «le differenze tra nazionalsocialismo e democrazia non solo come politiche e ideologiche ma anche come economiche», concependoli come due sistemi economici distinti<sup>37</sup>. Neumann includeva anche Pollock nell'elenco dei teorici che concorrevano alla «crescente tendenza a negare il carattere capitalistico del nazionalsocialismo»<sup>38</sup>. La teoria del capitalismo di Stato eliminava l'idea di un crollo del sistema dovuto a ragioni puramente economiche, e conduceva a rifugiarsi in «leggi biologiche, morfologiche o sociologiche che determinano la disintegrazione di qualsiasi sistema sociale allorquando esso ha compiuto il suo corso», leggi la cui validità appariva difficilmente fondabile, salvo un poco sostenibile appello a «categorie metafisiche»<sup>39</sup>. Al contrario, Neumann riteneva «che gli antagonismi del capitalismo» operassero «in Germania a un livello più alto»<sup>40</sup>, e dedicava l'intera seconda parte all'indagine della

<sup>36</sup> Ivi, p. 210.

<sup>37</sup> Ivi, p. 210.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Ivi, p. 214.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

struttura economica del nazionalsocialismo, dei gruppi, delle classi, dei corpi intermedi e delle tipologie caratteriali individuali che agivano in tale sistema.

In sintesi, tanto nelle lettere inviate a Horkheimer quanto in *Behemoth*, Neumann obiettava all'impostazione di Pollock: a) il pessimismo (per il punto di vista dell'emancipazione) deducibile dalla tesi della stabilità del capitalismo di Stato; b) l'assenza di una teoria della transizione dal capitalismo monopolistico al capitalismo di Stato; c) l'assenza di una dimostrazione del carattere capitalistico di Stato della Germania nazista<sup>41</sup>.

### *3. Irrazionalità del dominio e margini dell'emancipazione: La difficile navigazione della Teoria critica nel testo di Horkheimer su "Lo Stato autoritario"*

Diversamente da Neumann, secondo il quale non esistevano conferme circa il carattere capitalistico di Stato della Germania – e anzi quest'ultima si avviava a rappresentare una peculiare forma di «non-Stato»<sup>42</sup> –, Horkheimer ravvisava, come vedremo, una tendenza allo «statalismo integrale» che gli sembrava avvalorare le tesi di Pollock<sup>43</sup>. Ma il dissidio più radicale

<sup>41</sup> Cfr. R. Wiggershaus, *La Scuola di Francoforte*, cit., pp. 294-302.

<sup>42</sup> F. Neumann, *Behemoth*, cit., p. 21.

<sup>43</sup> Non senza ambiguità e oscillazioni. Cfr. Horkheimer a Neumann, 2 agosto 1941, citato in R. Wiggershaus, *La Scuola di Francoforte*, cit., p. 296: «Ho una fiducia sconfinata nel Suo studio sui processi economici in Germania, e perciò credo alla Sua affermazione che la Germania non si trovi, neanche approssimativamente, in una condizione di capitalismo di Stato. D'altra parte non riesco a liberarmi dell'idea di Engels secondo la quale

tra Horkheimer e Neumann si determinava intorno a questioni di antropologia e di filosofia della storia. Horkheimer non credeva che il pessimismo derivante dall'impostazione di Pollock potesse essere corretto, come invece gli pareva accadesse in Neumann, tramite la previsione ottimistica di una insostenibilità nel lungo periodo dello sdoppiamento di personalità imposto dal fascismo, in quanto tale scissione era sostenuta da una tendenza di più lungo corso, estendibile all'intera età moderna<sup>44</sup>. Le posizioni di Pollock e di Neumann rappresentavano le due alternative teoriche che la Scuola di Francoforte poteva percorrere nell'analizzare il capitalismo di Stato: da un lato, l'accettazione del capitalismo di Stato come fase peculiare e la prognosi di una stabilizzazione possibile già sul terreno economico; dall'altro, il rifiuto tanto della possibilità di considerare il capitalismo di Stato come fase economica distinta, quanto della tesi di una stabilizzazione economica, in favore dell'idea di una stabilizzazione coatta operata sul terreno politico attraverso l'irreggimentazione e il controllo repressivo interno, e corroborata dall'espansionismo militare all'esterno, suscettibile tuttavia di incrinarsi nel lungo termine per ragioni di ordine antropologico e psicologico.

La posizione espressa da Horkheimer in *Autoritärer Staat* risulta dunque meglio comprensibile se messa a confronto con quelle di Neumann (che rigetta, pur

la società tende proprio a questa condizione. Devo perciò presumere che con grande probabilità questo periodo incomba ancora su di noi, cosa che, malgrado tutte le manchevolezze, mi sembra motivare ampiamente il valore dell'impostazione di Pollock come base della discussione».

<sup>44</sup> Cfr. Horkheimer a Neumann, 2 giugno 1942, citato in R. Wiggershaus, *La Scuola di Francoforte*, cit., p. 301.

apprezzandone il lavoro soprattutto sul piano descrittivo) e di Pollock (che accoglie, pur espungendone ogni venatura di fiducia nei confronti del capitalismo di Stato e dei suoi sviluppi). Poco dopo l'inizio del saggio, Horkheimer introduce una formulazione, rimasta celebre, secondo cui «il capitalismo di Stato è lo Stato autoritario dei nostri giorni»<sup>45</sup>. Ma quali sono i tratti essenziali del capitalismo di Stato o dello Stato autoritario? Su quale terreno si decide della sua natura e in che modo mettere a punto un modello, in forza del quale analizzare Stati e condizioni storicamente esistenti? Horkheimer non offre una tipizzazione articolata e imperniata su una ricognizione dettagliata della struttura economica, sociale e istituzionale dei sistemi analizzati, e trae invece una sintesi “filosofico-storica” e prognostica dai risultati della discussione interna all'Istituto e dai lavori di Pollock. In questa prospettiva, il capitalismo di Stato sfugge a due tipologie opposte di dinamica economica e politica: né, infatti, esso realizza il decorso tipico di un'economia di mercato verso la crisi, né soddisfa la pretesa di eliminare le crisi attraverso il superamento della regolazione dell'economia mediante il mercato. Al contrario, il capitalismo di Stato elimina (o almeno sussume e vincola) il mercato, cristallizzando tuttavia una peculiare condizione permanente di crisi potenziale. Nei termini di Horkheimer «l'Eldorado delle esistenze borghesi, la sfera della circolazione, viene liquidata»<sup>46</sup>, e tuttavia – coerentemente con la tesi engelsiana dello Stato come «capitalista collettivo» – la liquidazione della sfera della circolazione e della mediazione mercantile

<sup>45</sup> M. Horkheimer, *Lo Stato autoritario*, cit., p. 4.

<sup>46</sup> Ivi, p. 3.

dello scambio non determina anche una liquidazione del rapporto capitalistico di produzione, che «non viene soppresso, viene invece spinto al suo apice»<sup>47</sup>. Questa diagnosi corrisponde a un rifiuto di due opposte letture del destino del capitalismo e della sua fine:

Questa teoria della fine [...] è ambigua: o conta sul crollo dovuto alla crisi economica, e allora è escluso il consolidamento mediante lo Stato autoritario che pure Engels prevede. Oppure essa si attende l'affermazione dello Stato autoritario, e in tal caso non si può contare sul crollo dovuto alla crisi economica, giacché essa è sempre stata definita dall'economia di mercato. Ma il capitalismo di Stato elimina il mercato e ipnotizza la crisi per la durata della Germania eterna<sup>48</sup>.

La statalizzazione autoritaria della sfera economica inibisce la connessione causale tra leggi economiche, crisi generale e crollo sistemico, che qualificava l'economia di mercato "liberale", e rende prevedibile una stabilità del sistema nel medio-lungo periodo. E tuttavia tale stabilità non è garantita in eterno – nonostante i proclami e il carattere tendenzialmente onnipervasivo e perfezionato del «dominio» – ed è anzi esposta a incrinature, che possono scaturire in primo luogo dall'esercizio del pensiero da parte dei singoli individui<sup>49</sup>, e poi dalla maturazione e dalla congiunzione delle volontà politiche dei soggetti interessati

<sup>47</sup> F. Engels, *L'evoluzione del socialismo dall'utopia alla scienza*, Editori Riuniti, Roma 1970, pp. 109 ss.

<sup>48</sup> M. Horkheimer, *Lo Stato autoritario*, cit., p. 4.

<sup>49</sup> Cfr. *ivi*, p. 24.

all'emancipazione; tali "resistenze" possono trovare un fondamento obiettivo tanto negli avanzamenti tecnici e produttivi raggiunti dal capitalismo di Stato, quanto nella non soppressa tendenza economica di un sistema che nella sostanza è rimasto capitalistico, e perciò in ultima istanza esposto alla crisi.

In queste prime battute del saggio, lo Stato autoritario per antonomasia pare essere la Germania nazista. Questa suggestione iniziale viene però smentita attraverso una serie di passaggi argomentativi, che finiscono per coinvolgere nel concetto di Stato autoritario tanto la socialdemocrazia, responsabile di aver preparato il terreno su cui ha potuto prosperare il nazionalsocialismo, quanto l'Unione Sovietica – esempio di «statalismo integrale» – che rappresenta per Horkheimer la forma idealtipica dello Stato autoritario. La critica simultanea a socialdemocrazia e bolscevismo (mossa certo da un punto di vista rivoluzionario, e dunque mai tentata dalla via dell'equidistanza) ricalca consapevolmente gli accenti critici del *Linkskommunismus* e del consiliarismo, che negli anni tumultuosi seguiti alla Rivoluzione russa sollevano, da un punto di vista comunista, dubbi radicali nei riguardi della sostenibilità democratica del potere sovietico, ed esprimono giudizi ancor più recisi nei confronti della scarsa coerenza rivoluzionaria della direzione "centrista" della SPD. Secondo Horkheimer, partiti e sindacati operai avrebbero ceduto alla seduzione dell'integrazione nel sistema capitalistico, collaborando alla sua gestione e replicando al proprio interno un principio organizzativo burocratico, anziché sviluppare pienamente le potenzialità della forma consiliare. La socialdemocrazia politica e sindacale si sarebbe rivelata incapace di sottrarsi alla «infame

sociologia del sistema partitico»<sup>50</sup> e alla tendenza a «fissarsi come autorità», invece di «risolversi nella democrazia consiliare»<sup>51</sup>. Inoltre il terreno dello Stato autoritario nazista sarebbe stato preparato proprio dalle organizzazioni di massa del movimento operaio, nelle cui proposte di socializzazione e di democrazia “sociale” si poteva riscontrare un appiattimento verso la statalizzazione, alla quale solo nominalmente faceva da contraltare il controllo operaio. Il requisito essenziale per il superamento del capitalismo era venuto a coincidere con la soppressione o limitazione della proprietà privata ad opera dello Stato, mentre la democratizzazione della produzione e il superamento della struttura di classe della società erano stati collocati in posizione accessoria e comunque rinviabile secondo la pressione delle esigenze congiunturali di tenuta dell’organizzazione, del compromesso socialdemocratico, oppure dello Stato operaio in lotta su più fronti contro la restaurazione: «le grandi organizzazioni favorirono un’idea della socializzazione che quasi non si distingueva dalla statalizzazione, nazionalizzazione, socializzazione nel capitalismo di Stato»<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Ivi, p. 7.

<sup>51</sup> Ivi, p. 8. Non lascia dubbi di sorta il salace affresco horkheimeriano delle caratteristiche indispensabili dei “quadri” operai: «la fortuna di essere sopportabili all’iscritto medio e non insopportabili ai poteri dominanti, un sicuro istinto contro l’avventura, la dote di saper trattare con l’opposizione, l’esser pronti a spacciare per virtù le mutilazioni della massa e le proprie, il nichilismo e il disprezzo di sé sono le qualità necessarie della nuova direzione» (ivi, p. 6).

<sup>52</sup> Ivi, p. 5.

Destra e sinistra tendono dunque, per Horkheimer, «a realizzare una forma di Stato autoritario o l'altra», e il prevalere dell'una o dell'altra forma è decisivo soltanto per la traiettoria e la sorte degli individui<sup>53</sup>, mentre a livello "macro" sussistono invece profonde analogie strutturali tra Stati autoritari di segno politico opposto e tra capitalismo di Stato di diversa matrice: «l'oscura relazione di Lassalle, fondatore del partito socialista di massa tedesco, con Bismarck, il padre del capitalismo di Stato tedesco, ha un valore simbolico. Entrambi operarono nel senso del controllo statale»<sup>54</sup> ed entrambi agirono in senso direttamente o indirettamente repressivo (o dilatorio) nei confronti del controllo della sfera economica e politica da parte della classe lavoratrice. Anche le organizzazioni del movimento operaio e della classe cui la teoria marxista assegnava una disposizione rivoluzionaria si sono dunque rivelate incapaci di sviluppare forme di organizzazione (e di relazione intersoggettiva) realmente alternative. Esse hanno anzi confermato, rileva Horkheimer, la legge ferrea dell'oligarchia, subordinando il programma all'autoconservazione dei dirigenti, il fine politico alla sussistenza dell'apparato, e sostituendo l'originario codice democratico con meccanismi funzionali di stampo burocratico-autoritario, la rivoluzione sociale e politica con la compartecipazione al destino delle imprese e dello Stato.

<sup>53</sup> Cfr. *ivi*, p. 10: «Per gli individui certo è decisiva la forma che infine esso assume. Disoccupati, pensionati, uomini d'affari, intellettuali si aspettano la vita o la morte dalla vittoria del riformismo, del bolscevismo, del fascismo».

<sup>54</sup> *Ivi*, p. 10.

Il secondo passaggio dell'argomentazione di Horkheimer si esprime nella tesi secondo cui il concetto di capitalismo di Stato qualifica in senso eminente il modello sovietico, mentre si realizza in modo solo imperfetto nel fascismo, nel quale permangono invece antagonismi connessi alla competizione per la distribuzione del profitto: «la specie più coerente di Stato autoritario, che si è liberata da ogni dipendenza dal capitale privato, è lo statalismo integrale o socialismo di Stato», che Horkheimer descrive attraverso la cifra della neutralizzazione della «libera organizzazione della società» ad opera di un «assolutismo delle giurisdizioni, per assicurare le cui competenze la polizia giunge a controllare la vita degli individui fino ai loro atti più elementari»<sup>55</sup>. Lo statalismo integrale o socialismo di Stato è la forma perfezionata del capitalismo di Stato, il fascismo ne è la forma mista e la democrazia occidentale una forma «ingentilita» dal mantenimento dei principi politico-giuridici liberali. Nonostante tali differenze vale però la formula generale secondo cui «lo Stato autoritario è repressivo in tutte le sue varianti»<sup>56</sup>. L'alternativa, per Horkheimer, è rappresentata dall'instaurazione dei consigli dei lavoratori come principali organi di deliberazione e di governo. Tale principio ultra-democratico è non soltanto venuto meno nel corso della vicenda sovietica, ma è stato anche abbandonato, come si è visto, dalla *Realpolitik* della socialdemocrazia weimariana, rea di aver colonizzato e neutralizzato l'immaginazione politica e di aver prodotto il paradosso di una «utopia

<sup>55</sup> Ivi, p. 11.

<sup>56</sup> Ivi, p. 12.

satura di provvedimenti»<sup>57</sup>: la socializzazione e i consigli di fabbrica nei regimi democratici e in particolar modo in Germania hanno, al più, dato luogo a una caricatura della democrazia consiliare, piegandone gli istituti alla logica anti-rivoluzionaria della cogestione e alle colonne d'Ercole della compatibilità strutturale con i cardini del sistema, già annunciata nella celebre approvazione dei crediti di guerra e nella conseguente subordinazione dell'interesse di classe all'interesse nazionale, cioè all'interesse particolare della borghesia nazionale, gabellato per interesse generale della *Volksgemeinschaft*<sup>58</sup>.

Anche la disaffezione politica delle masse è spiegabile secondo Horkheimer con la sostanziale continuità capitalistica assicurata dai diversi regimi e dalle diverse organizzazioni: «i lavoratori hanno imparato che da coloro che prima li chiamano e poi li rimandano a casa, anche dopo la vittoria c'è da aspettarsi sempre solo la stessa cosa»<sup>59</sup>. L'apatia delle masse «fa parte del capitalismo»<sup>60</sup> ed è riconducibile al fatto che – di-

<sup>57</sup> «Nei rari casi in cui abbandonava il terreno dei fatti, la fantasia sostituiva all'apparato statale esistente le burocrazie del partito e del sindacato, al principio del profitto i piani annuali dei funzionari. Perfino l'utopia era satura di provvedimenti. Ci si immaginava gli uomini come oggetti, all'occasione come oggetti di se stessi» (ivi, pp. 5-6).

<sup>58</sup> «Lavoro, disciplina e ordine possono salvare la repubblica e liquidare la rivoluzione. Sebbene avesse affermato che la soppressione degli Stati faceva parte del suo programma, quel partito ha trasformato la sua patria industrialmente arretrata nel modello segreto di quelle potenze industriali che soffrivano del loro parlamentarismo e non potevano più vivere senza il fascismo» (ivi, p. 8).

<sup>59</sup> Ivi, p. 13.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

versamente dai sociologi che «differenziano in modo eccessivamente coscienzioso»<sup>61</sup> – «i milioni in basso hanno sperimentato fin dall'infanzia che le diverse fasi del capitalismo rientrano nel medesimo sistema»<sup>62</sup>.

La marginalizzazione non di rado cruenta – si pensi ai casi eclatanti della vicenda spartachista e della rivolta di Kronstadt – della prospettiva consiliare ad opera della tenaglia socialdemocratica e bolscevica non deve però, secondo Horkheimer, condurre ad avallare o perfino a sostenere attivamente l'instaurazione e lo sviluppo del già vigente capitalismo di Stato come unica e inevitabile alternativa in campo. Horkheimer presenta i cardini della tesi avversaria nel modo seguente:

Poiché è impossibile ritornare al liberalismo, l'intervento giusto sembra consistere nel favorire il capitalismo di Stato. Collaborare a diffonderlo e a spingerlo ovunque fino alle forme più avanzate presenterebbe il vantaggio della progressività [...]. Il fatto che l'economia di piano attuata dai duci e dai padri dei popoli sia meno lontana dal socialismo che dal liberalismo, giustifica l'alleanza tra i duci e i proletari. È una forma di sentimentalismo, assumere un atteggiamento fermamente negativo nei confronti del capitalismo di Stato in nome delle sue vittime. Dopotutto gli ebrei sono stati quasi sempre dei capitalisti, e le piccole nazioni non hanno più ragione di esistere. Il capitalismo di Stato è l'unica soluzione possibile oggi. Finché il proletariato non fa la propria rivoluzione, a esso e ai suoi teorici non

<sup>61</sup> Ivi, p. 14.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

resta altra possibilità che quella di seguire lo spirito del mondo lungo la strada che ha scelto<sup>63</sup>.

Questa tesi “progressista” è rigettata, sia per le già esposte ragioni desunte dalla connotazione socio-economica e politico-giuridica del capitalismo di Stato, sia per ragioni più strettamente teoretiche, che emergono attraverso una puntuale demarcazione della teoria critica dalla filosofia “evoluzionistica” della storia: «la dialettica non si identifica con lo sviluppo. Nel concetto di rivolgimento sociale si congiungono due momenti antitetici: il passaggio al controllo statale e l’emancipazione da esso»<sup>64</sup>. Se il primo momento si è prodotto oggettivamente nel capitalismo di Stato, il secondo necessita dell’azione del soggetto collettivo interessato all’emancipazione sociale. Il carattere «dialettico» della prospettiva di Horkheimer consiste dunque sia nella congiunzione paradossale di due momenti antitetici (il passaggio al controllo statale e la sua dissoluzione), sia nella tipologia di movimento storico, che non è riducibile alla forma continuista del progresso e deve invece configurarsi come rottura, volontariamente introdotta dal soggetto, della continuità dello sviluppo. In assenza di tale cesura si resta vincolati al solo lato oggettivo, dal cui sviluppo progressivo non è deducibile nulla riguardo il carattere emancipativo o repressivo della formazione sociale in divenire: «l’espansione della produzione [...] in sé non corrisponde ancora affatto ai bisogni umani», tanto è vero che «oggi essa è guidata a favore del dominio»<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Ivi, p. 29.

<sup>64</sup> Ivi, p. 18.

<sup>65</sup> Ivi, p. 21.

La tesi secondo cui sarebbe necessario attendere un'espansione sufficiente della produzione prima di poter liquidare lo Stato, la suddivisione in classi e il comando burocratico dell'economia e della vita politica e civile si configura, per Horkheimer, come una malintesa teoria dei "due tempi" del processo rivoluzionario<sup>66</sup>. Neppure Engels, sostiene Horkheimer, «ha mai creduto che lo sviluppo illimitato della produzione materiale fosse il presupposto di una società umana, e che la democrazia senza classi potesse essere realizzata solo in un mondo interamente popolato di radio e trattori»<sup>67</sup>.

L'impostazione progressista ed evoluzionista interviene dunque a giustificare filosoficamente una strategia politica e una gestione del potere che sono divenute oggettivamente irrazionali. Horkheimer riproduce qui il canonico adagio leniniano secondo cui l'amministrazione della vita pubblica sarebbe, dal lato obiettivo, divenuta di facile gestione tecnica (burocratica e produttiva), radicalmente semplificata e perciò

<sup>66</sup> «Per quanto possano mirare sinceramente alla "democrazia operaia", i provvedimenti dittatoriali che dovrebbero garantirne la sicurezza [...] insomma le categorie della repressione probabilmente necessaria coprono tanto esattamente il primo piano realistico, che l'immagine all'orizzonte, alla quale si richiamano i politici socialisti, finisce col suscitare il sospetto di essere una fata morgana» (ivi, p. 27).

<sup>67</sup> Ivi, p. 23. Cfr. anche ivi, pp. 17-18: «Così la rivoluzione si ridusse a un trapasso più intensivo al capitalismo di Stato [...]. Sebbene ci si richiamasse alla logica hegeliana del salto e del rovesciamento, la trasformazione si configurava sostanzialmente come un aumento delle dimensioni: occorreva potenziare gli inizi di programmazione e organizzare più razionalmente la distribuzione. La dottrina della "levatrice" riduce la rivoluzione a un semplice progresso».

affidabile a una figura di lavoratore generico<sup>68</sup> anziché a un ceto altamente specializzato. La semplificazione dell'amministrazione è inoltre vista come un processo sintonico con quel plesso di tendenze evolutive che Horkheimer aveva già diagnosticato nel saggio *Egoismo e movimento di libertà*<sup>69</sup>: in quell'ottica, la fase monopolistica del capitalismo, l'attenuazione della concorrenza e le forme di controllo e di pianificazione statale davano luogo a una più accentuata tecnicizzazione dell'economia e a un approfondimento della sua cogenza. Inserendosi nel solco della tematica "classica" concernente il mutamento di funzione dell'imprenditore e la separazione tra proprietà e direzione aziendale, Horkheimer sosteneva che due fenomeni opposti, vale a dire l'aumentata prevedibilità tecnica della dinamica economica e la difficoltà di formulare previsioni in una condizione di forte sproporzione tra il punto di vista del singolo attore e la complessità delle connessioni causali determinanti, concorrevano a rendere superfluo (o direttamente impossibile) l'intuito predittivo del capitano di ventura e il suo "senso degli affari". Simili considerazioni sono riproposte nel saggio sullo Stato autoritario, nel quale però alla liquidazione della conduzione "carismatica" dell'economia si aggiunge l'idea del carattere non più giustificabile di una sua direzione "burocratica":

<sup>68</sup> Che Lenin condensava, come è noto, nell'immagine della "cuoca".

<sup>69</sup> Cfr. M. Horkheimer, *Egoismus und Freiheitsbewegung*, «Zeitschrift für Sozialforschung», 5 (1936), 2, pp. 161-234, ed. it. *Egoismo e movimento di libertà*, in Id., *Teoria critica*, vol. 2, cit., pp. 3-81.

Alla dissoluzione del genio imprenditoriale segue quella della saggezza del capo. Le sue funzioni possono essere svolte da forze mediamente addestrate. I problemi economici si trasformano sempre più in problemi tecnici. La posizione privilegiata dei funzionari dell'amministrazione, degli ingegneri con mansioni tecniche o incaricati della pianificazione economica, perde progressivamente la sua base razionale, e il suo unico argomento si riduce al nudo potere. La razionalità del dominio si sta già dissolvendo quando lo Stato autoritario assume il controllo della società<sup>70</sup>.

In forza di una tendenza che è già dispiegata nel momento in cui si instaura lo Stato autoritario, la specificità della mansione, lo spirito di corpo e il privilegio para-cetuale del funzionario amministrativo, che per una prospettiva realistica rappresenterebbero un correlato inevitabile della razionalizzazione, possono essere degradati a sopravvivenze normativamente irrazionali di una condizione obiettiva superata, le quali non sono più riconducibili a una necessità (a una razionalità) socioeconomica, e hanno inoltre cessato di essere razionali sul piano etico-politico come istituti che, sia pure in forma paradossale ed esposta a risvolti patologici, favorivano un avanzamento almeno relativo dell'universalità e della libertà moderna. Dissolta *a parte objecti* ogni base razionale del dominio, il suo mantenimento assume i caratteri di un regime schiettamente coercitivo e irrazionale. Ciò vale a maggior ragione per lo Stato sovietico, nel quale «il discorso

<sup>70</sup> M. Horkheimer, *Lo Stato autoritario*, cit., p. 15.

sull'immatùrità delle condizioni maschera la connivenza con la cattiva realtà»<sup>71</sup>.

Questo rigetto del "realismo" politico è poi anche in grado di ergersi a canone "storiografico" eterodosso rispetto alla vulgata filosofico-storica del marxismo, sia per quanto riguarda l'interpretazione dei tentativi di liberazione passati e falliti, sia, come si è visto, per quanto riguarda le teorie e le strategie miranti all'intensificazione del processo rivoluzionario in corso o alla correzione della sua degenerazione "burocratica" che pongono il prerequisite della maturazione di condizioni necessarie e inaggrabili non ancora conseguite: «l'adozione di uno schema di stadi sociali che dimostra *post festum* l'impotenza di un'epoca passata, nel momento in questione era sbagliato sul piano teorico e infame su quello politico»<sup>72</sup>. In altri termini, la critica del velleitarismo e delle "fughe in avanti" è sempre sul punto di ribaltarsi in cautela attendista o addirittura in oggettiva collusione con le forze della conservazione, che sono invece le vere responsabili della mancata emancipazione: «sebbene gli sviluppi storici successivi abbiano dato ragione alla Gironda contro la Montagna, a Lutero contro Müntzer, l'umanità non è stata tradita dalle imprese premature dei rivoluzionari, ma dalla saggezza conforme ai tempi dei realisti»<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Ivi, p. 16.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> Ivi, p. 16. Cfr. anche ivi, p. 19: «Nonostante la sua validità reale, tra la sua rappresentazione critica e il decorso storico non c'è mai stata un'identità che non potesse essere spezzata. Non il puro concetto, bensì la differenza tra concetto e realtà, fonda la possibilità della pratica sovvertitrice». La critica mostra il lato oggettivo, il procedere necessario, e anche la possibilità di inter-

Questo approdo consente inoltre una efficace caratterizzazione differenziale della teoria critica, che rispetto alla teoria della storia come successione oggettiva di fasi (poco importa se di marca evoluzionistica o dialettica) «ha tutt'altra stoffa. Essa [...] confronta la storia con la possibilità che diviene sempre concretamente visibile in essa»<sup>74</sup>, la realtà effettuale con i principi normativi che essa stessa porta a espressione e che realizza in modo solo parziale o paradossale<sup>75</sup>.

In ogni caso, nel capitalismo di Stato le condizioni oggettive per l'emancipazione sono, secondo Horkheimer, già maturate: «ciò che pochi decenni addietro era dichiarato ufficialmente un limite tecnico insormontabile, ora è spezzato in modo visibile a tutti»<sup>76</sup>. La maturazione delle condizioni oggettive, tuttavia, non orienta di per sé né nel senso dell'emancipazione, né nel senso del dominio: gli esseri umani «sono non solo più capaci, ma anche più incapaci di libertà», e «sussiste non solo la possibilità della libertà, ma anche quella di forme future di oppressione»<sup>77</sup>. Dinanzi alle varie forme di Stato autoritario, è ancora solo dalla

rompere il «movimento autonomo» e secondo leggi della realtà obiettiva (cfr. *ivi*, p. 18).

<sup>74</sup> *Ivi*, p. 16.

<sup>75</sup> Questa posizione sopravvive nella Teoria critica più recente in forma di richiamo a una «critica immanente». Cfr. tra gli altri il modo in cui A. Honneth, *Il diritto della libertà*, Codice Edizioni, Torino 2015, p. 65, tenta di impostare la teoria critica secondo il metodo della «ricostruzione normativa», sia pure nel quadro di una forte compressione dello slancio “utopico” e di una più sistematica attenzione alle concrezioni istituzionali della libertà moderna.

<sup>76</sup> M. Horkheimer, *Lo Stato autoritario*, cit., p. 28.

<sup>77</sup> *Ivi*, p. 20.

vicenda politica del movimento operaio che Horkheimer può attendersi nuove ipotesi di trasformazione e di liberazione sociale, a patto che il movimento sappia prevenire efficacemente la separazione e la contrapposizione di interessi tra produttori e direzione della produzione<sup>78</sup>, organi deliberativi di base e potere centrale. A tali condizioni, «lo statalismo integrale può ancora rappresentare una speranza [...]. La rivoluzione che pone fine al dominio giunge fin dove giunge la volontà di coloro che si sono liberati»<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Cfr. *ivi*, p. 14: «Il concetto di dittatura rivoluzionaria come fase di transizione non implicava affatto che un'élite monopolizzasse nuovamente i mezzi di produzione».

<sup>79</sup> *Ibidem*.



SUL CONCETTO DI *WIRTSCHAFTSVERFASSUNG*  
IN FRANZ BÖHM. LA COSTITUZIONE  
ECONOMICA ORDOLIBERALE DA WEIMAR  
ALL'UNIONE EUROPEA

Olimpia Malatesta

1. *Introduzione*

Uno spettro si aggira per l'Europa, perlomeno dalla grande crisi economica del 2008: l'ordoliberalismo. Da quel momento in poi il dibattito politico-accademico sulle cause della crisi non ha mai smesso di interrogarsi sulla natura dell'assetto europeo e delle politiche economiche adottate prima e dopo la crisi, così come sulle diverse filosofie economiche e sociali che hanno plasmato il processo di integrazione. In questo contesto le misure di austerità implementate dall'Unione europea per risolvere una crisi che non ha mai visto un reale superamento sono state spesso associate all'ordoliberalismo tedesco<sup>1</sup>, una teoria economica, politica

<sup>1</sup> Tra le principali monografie sull'ordoliberalismo indichiamo D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft. Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*, Nomos-Verlag, Baden-Baden 1991; R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft. Stationen des Neoliberalismus*

e sociale nata in Germania durante la Repubblica di Weimar, applicata nella *Bundesrepublik* del dopoguerra, esportata in Europa con il Trattato di Roma e infine giunta fino a Maastricht<sup>2</sup>. Il saggio qui proposto non intende passare al vaglio le diverse riforme adottate dall'UE nel corso della crisi per determinare se siano in linea con i principi economici dell'ordoliberalismo, o se queste somiglino alle riforme del secondo dopoguerra tedesco implementate dai governi cristiano-democratici di Konrad Adenauer e Ludwig Erhard. Per quanto vi siano indubbiamente delle somiglianze tra alcuni principi economici della *Bundesrepublik* e dell'Unione europea, come per esempio la stabilità dei prezzi e l'indipendenza della Banca centrale, il tentativo troppo disinvolto di leggere le riforme europee degli ultimi anni alla luce di quelle implementate dall'ex ministro dell'economia e poi cancelliere Erhard

*in Deutschland*, Leske + Budrich, Opladen 2004; A. Somma, *La Germania e l'economia sociale di mercato*, «Quaderni di Biblioteca della libertà», Centro Einaudi, Torino 2014.

<sup>2</sup> Tra i contributi che analizzano il ruolo esercitato dall'ordoliberalismo all'interno dell'UE mi limito a segnalare: B. Young, *Finanzialisierung, Neoliberalismus und der deutsche Ordoliberalismus in der EU-Krisenbewältigung*, in M. Heires, A. Nölke (Hrsg.), *Politische Ökonomie der Finanzialisierung*, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2014, pp. 63-77; C. Joerges, *Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration*, «Constellations», 21 (2014), 2, pp. 249-261; W. Streeck, *Heller, Schmitt and the Euro*, «European Law Journal», 21 (2015), 3, pp. 361-370; W. Bonefeld, *European Economic Constitution and the Transformation of Democracy: On Class and the State of Law*, «European Journal of International Relations», 21 (2015), 4, pp. 867-886; Id., *The Strong State and the Free Economy*, Rowman & Littlefield International, London-New York 2017.

appare azzardato e poco sensato da un punto di vista metodologico. Innanzitutto perché si tratta di due realtà storiche estremamente lontane tra loro, ma soprattutto perché questo esercizio non permetterebbe di cogliere un aspetto cruciale della questione: ovvero che l'anima ordoliberalista dell'Unione europea non va rintracciata nelle singole disposizioni, nei singoli trattati, o nelle singole riforme, ma nel modo stesso in cui è stata concepita l'integrazione<sup>3</sup>.

Partendo dunque dall'assunto che la *Wirtschaftsverfassung* (costituzione economica) ordoliberalista sia stata uno dei modelli di riferimento fondamentali in base al quale si è orientato il lungo processo di integrazione economica europea, lo scopo del presente saggio sarà innanzitutto quello di ricostruire la genealogia del concetto di costituzione economica seguendo le sue evoluzioni semantiche a partire dall'epoca weimariana. Un tale esercizio si rivela fondamentale per comprendere le accuse di anti-democraticità spesso rivolte all'UE nella gestione della crisi economica; ma non tanto perché le riforme degli ultimi anni abbiano spesso assunto le fattezze del ricatto (si pensi al caso greco), quanto perché risulta evidente come

<sup>3</sup> Ho già provato a spiegare il carattere ordoliberalista dell'UE a partire dalla costituzione economica ordoliberalista in altri due contributi: cfr. O. Malatesta, "One size fits all". *Ordoliberalismo e neutralizzazione del conflitto alle origini della costituzione economica europea*, «Zapruder», 51 (2020), 1, pp. 121-130; O. Malatesta, *Der Ordoliberalismus als politischer Grundsatz der Europäischen Union. Möglichkeit oder Hindernis für eine demokratische Wiederbelebung Europas?*, in M. Basseler, A. Nünning, I. Polland (eds), *Europe's Crises and Cultural Resources of Resilience: Conceptual Explorations and Literary Negotiations*, Wissenschaftlicher Verlag Trier, Trier 2020, pp. 101-121.

l'assetto economico-giuridico dell'UE sia viziato da un difetto di forma che potremmo definire strutturale. Infatti, come si vedrà in seguito, il concetto di costituzione economica presuppone che il meccanismo concorrenziale venga immunizzato da qualunque tipo di intervento democratico: una volta fissate le regole del mercato, queste non possono più essere ridiscusse. Si tratta di una caratteristica che accomuna la costituzione economica europea a quella ordoliberal. In questo senso, ripercorrere la nascita del concetto di costituzione economica a partire dalla Germania weimariana è utile a comprendere l'origine di alcuni principi economico-giuridici sviluppati negli anni Venti del Novecento, transitati nella *Bundesrepublik* e infine approdati in Europa grazie al processo di integrazione.

Partendo dalla critica dell'ordoliberal Franz Böhm alla Costituzione di Weimar, in particolare alla sua *Wirtschaftsverfassung*, e a uno dei suoi più importanti artefici – Hugo Sinzheimer –, sarà possibile leggere l'allora nascente ordoliberalismo come reazione alla socialdemocrazia tedesca, una reazione tesa a ristabilire i principi del libero mercato in un contesto storico-costituzionale in cui questi ultimi risultavano fortemente limitati rispetto al liberalismo del *laissez faire* ottocentesco.

La costituzione economica di Böhm riaffermerà l'autonomia del privato con lo scopo di scongiurare l'applicazione di qualsiasi forma di economia pianificata, ridisegnando al contempo il conflitto tra capitale e lavoro – che la WRV (*Weimarer Reichsverfassung*) aveva riequilibrato grazie a un compromesso tra lavoratori e datori di lavoro – a netto e indiscutibile vantaggio del primo. Si vedrà, inoltre, come la *Wirtschaftsverfassung* ordoliberal sia stata concepita da Böhm

nei termini di una decisione politica originaria che fissa definitivamente le regole dell'ordine economico, non ammettendo la loro rinegoziazione democratica.

L'ultima parte del saggio accennerà al ruolo svolto dagli ordoliberali nel processo di integrazione, cercherà di presentare sinteticamente la loro concezione di Europa unita e spiegherà in che senso la costituzione economica ordolibérale abbia rappresentato un modello di riferimento per l'integrazione europea.

## *2. La critica di Böhm al compromesso costituzionale weimariano*

Per comprendere alcuni capisaldi del pensiero ordolibérale e la loro traduzione giuridica nella costituzione economica europea occorre risalire alla Repubblica di Weimar (1918-1933). La Germania weimariana ha infatti rappresentato il laboratorio politico d'elezione all'interno del quale l'ordoliberalismo ha avuto la sua origine: i suoi fondatori Walter Eucken, Franz Böhm, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack e Alexander Rüstow non solo si sono confrontati con i grandi rivolgimenti politici della loro epoca, ma hanno anche cercato di offrire una nuova soluzione alla *soziale Frage* (questione sociale)<sup>4</sup> che vedeva impegnate le scienze sociali e giuridiche tedesche già dall'inizio dell'Ottocento. A partire dagli anni Venti gli ordolibere-

<sup>4</sup> Un'ottima monografia che affronta la genealogia della *soziale Frage* nel corso dell'Ottocento in Germania è quella di E. Pankoke, *Soziale Bewegung - Soziale Frage - Soziale Politik. Grundfragen der deutschen „Socialwissenschaft“ im 19. Jahrhundert*, Klett, Stuttgart 1977.

rali hanno iniziato a sviluppare un concetto di ordine capace di disciplinare una realtà sociale caratterizzata da costanti conflitti di interesse, escogitando una nuova idea di Stato forte capace di far valere il primato dei principi economici liberali. Questi ultimi, infatti, erano stati messi in crisi già dalla fine dell'Ottocento da forme di economia pianificata e di capitalismo organizzato, assumendo modalità via via più radicali con la Prima guerra mondiale e poi con la nascita della Repubblica di Weimar. La crisi economica, politica e sociale che ha travolto la Germania sul finire degli anni Venti appariva ai loro occhi come il fallimento conclamato dell'epoca borghese e delle sue scienze giuridiche e sociali, tanto che Franz Böhm nel 1937 ha potuto affermare lapidariamente: «La tragicità dell'epoca storica borghese è che il suo tentativo di ordine (*Ordnungsversuch*) è fallito in maniera eclatante»<sup>5</sup>. Secondo gli ordoliberali gli effetti disastrosi di questa scienza giuridica e sociale, colpevole di aver elaborato la necessità teorica – tradottasi in realtà politica – di elargire sempre più diritti alle lavoratrici e ai lavoratori, ai loro sindacati e ai loro partiti, continuavano a influenzare anche i pensatori del Novecento weimariano. Se l'economista Walter Eucken se la prendeva con il sociologo Werner Sombart, fautore dell'economia di piano e profeta della fine del capitalismo<sup>6</sup>, Franz Böhm,

<sup>5</sup> F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Kohlhammer, Stuttgart und Berlin 1937, p. 4. Tutte le traduzioni dal tedesco sono dell'autrice.

<sup>6</sup> Si veda in particolare W. Eucken, *Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus*, «Weltwirtschaftliches Archiv», 36 (1932), 2, pp. 297-321, ed. it. *Trasformazioni strutturali dello Stato e crisi del capitalismo*, trad. di O. Malatesta, «Filosofia

avvocato e giurista di formazione, guardava invece ai giuristi socialdemocratici tedeschi e in particolare a Hugo Sinzheimer, ovvero al padre del diritto del lavoro tedesco che aveva contribuito alla determinazione della quinta parte della Costituzione di Weimar, quella riguardante l'ordine economico<sup>7</sup>.

È universalmente noto che la Costituzione di Weimar è stata frutto di un difficile compromesso che ha segnato la fine della monarchia parlamentare del secondo Reich instaurando una repubblica federale semipresidenziale<sup>8</sup>. Come evidenziato da una stermi-

politica», 33 (2019), 1, pp. 23-44. Si veda anche il mio saggio di commento a questo cosiddetto manifesto fondativo dell'ordoliberalismo in cui analizzo la critica di Eucken all'economia weimariana a partire dal suo rifiuto di accogliere la teoria di Werner Sombart sulla fine del capitalismo: O. Malatesta, *L'ordoliberalismo delle origini e la crisi della Repubblica di Weimar. Walter Eucken su Sombart, Schumpeter e Schmitt*, «Filosofia politica», 33 (2019), 1, pp. 67-82. Per quanto riguarda W. Sombart, rimando qui soltanto a *Die Wandlungen des Kapitalismus*, «Weltwirtschaftliches Archiv», 28 (1928), pp. 243-256 e ovviamente a W. Sombart, *Der moderne Kapitalismus. Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus*, vol. III/1, Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1987.

<sup>7</sup> Sul ruolo svolto da Sinzheimer nel dibattito costituente si veda in particolare S. Mezzadra, *Lavoro e Costituzione nel laboratorio Weimar. Il contributo di Hugo Sinzheimer*, «Scienza & Politica», 12 (2000), 23, pp. 21-43.

<sup>8</sup> Per ricostruire lo svolgimento di questa fase politica della storia tedesca si veda H. Schulze, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, il Mulino, Bologna 1993, pp. 103-121, così come G.E. Rusconi, *La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia*, Einaudi, Torino 1977, pp. 5-97. Infine cfr. W. Jellinek, *Revolution und Reichsverfassung. Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis zum 31. Dezember 1919*, «Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart», 9 (1920), pp. 1-128.

nata bibliografia<sup>9</sup>, il carattere compromissorio della costituzione era dovuto alle diverse *Weltanschauungen* difese dai rappresentanti dei partiti chiamati a redigere il progetto costituente durante la *Nationalversammlung*: dalla SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) e DDP (*Deutsche Demokratische Partei*) alla DNVP (*Deutschnationale Volkspartei*). Il triplice patto weimariano, quello «fra esercito e repubblica, quello fra sindacati e imprenditori e quello propriamente politico tra socialdemocratici, cattolici e democratici laici»<sup>10</sup> trovava la sua articolazione in tutti gli articoli della costituzione. In particolare però il compromesso che l'aveva plasmata più di tutti era il cosiddetto patto di Stinnes-Legien, dal nome dai due leader delle rispettive organizzazioni sindacali e industriali, Carl Legien e Hugo Stinnes, i quali il 15 novembre 1918 avevano siglato un accordo che aveva portato al reciproco riconoscimento dei diritti della classe lavoratrice e di quella industriale, istituzionalizzando i rapporti di lavoro delle due controparti. Il riferimento alla *Zentralarbeitsgemeinschaft* (comunità centrale del lavoro) contenuto nell'accordo serviva appunto a sancire la collaborazione di classe: mentre per la prima volta nella storia le lavoratrici e i

<sup>9</sup> Qui rimandiamo soltanto a H. Preuß, *Um die Reichsverfassung von Weimar* (1924), in *Hugo Preuß. Gesammelte Schriften*, hrsg. von D. Lehnert, Mohr Siebeck, Tübingen 2008, vol. IV, pp. 367 ss., poi a C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 2017 e infine al suo allievo O. Kirchheimer, *Von der Weimarer Republik zum Faschismus. Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1989.

<sup>10</sup> C. Galli, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, il Mulino, Bologna 2010, p. 490. Su questi patti si veda anche G.E. Rusconi, *La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia*, cit., pp. 10-30.

lavoratori ottenevano grandi conquiste come i contratti collettivi, la giornata lavorativa di otto ore, la disoccupazione e il *Mitbestimmungsrecht*, gli imprenditori accettavano il nuovo regime repubblicano, spaventati da una possibile socializzazione delle fabbriche. In cambio ottenevano il riconoscimento della libertà economica e dell'intangibilità della proprietà privata.

Questo compromesso tra lavoro e imprenditoria trovava una sua sistematizzazione anche nella WRV, in particolare nella sua quinta parte (art. 151-165) dal titolo *Das Wirtschaftsleben (La vita economica)*: se essa, da una parte, affermava il principio del libero mercato e della libertà economica, dall'altra sottoponeva quest'ultima a vincoli sociali stringenti. Secondo l'articolo 151 le libertà economiche erano, infatti, legate ai «principi della giustizia con lo scopo di garantire un'esistenza umanamente degna per tutti»<sup>11</sup>. Ecco per quale motivo Ernst Rudolf Huber ha definito la WRV come una combinazione di interventismo, capitalismo organizzato ed economia di mercato<sup>12</sup>. Inoltre, se veniva ovviamente riconosciuta e garantita la proprietà privata, essa però perdeva la sua aura di sacralità, dato che «[i]l suo contenuto e i suoi limiti derivavano dalle leggi», e che era prevista la possibilità di esproprio «solo per il bene della collettività». Infine, la fruizione della proprietà privata doveva servire al «più grande bene comune»<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> G. Ambrosius, *Staat und Wirtschaftsordnung. Eine Einführung in Theorie und Geschichte*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2001, p. 85.

<sup>12</sup> Cfr. E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Kohlhammer, Stuttgart 1981, p. 1027.

<sup>13</sup> G. Ambrosius, *op. cit.*, p. 85.

Conscio della duplice natura – socialdemocratica e liberale – della WRV, Böhm riconosceva che essa istituiva tutte le libertà economiche fondamentali come «la libertà professionale e di commercio (art. 151, comma 3)», assieme alla «proprietà privata (art. 153)» e alla «libertà di contratto (art. 152)»<sup>14</sup>. Egli, però, faceva anche notare come queste libertà potessero esistere soltanto se in grado di realizzare il bene sociale. In altre parole potevano sussistere soltanto a determinate condizioni, perdendo così la loro assolutezza. A destargli particolare preoccupazione era però l'articolo 156, che conferiva allo Stato il diritto di espropriare le aziende private che potevano essere socializzate (*Vergesellschaftung*) convertendole in proprietà pubblica (*Gemeineigentum*)<sup>15</sup>. A fronte di una tale minaccia per l'iniziativa privata e la libertà d'impresa Böhm non esitava a inferire direttamente dalla possibilità della socializzazione il pericolo dell'instaurazione di un'economia pianificata. Nell'ottica del giurista la socializzazione comportava infatti l'affermazione di un nuovo paradigma economico destinato a negare radicalmente i principi del libero mercato, dato che con «l'articolo 156 [...], l'idea della coercizione legale si muove verso un concetto molto più preciso: quello dell'economia pianificata»<sup>16</sup>. Lo spauracchio dell'economia pianificata e di una democratizzazione dei rapporti di produzione si manifestava anche nella

<sup>14</sup> F. Böhm, *Wettbewerb und Monopolkampf. Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung*, Nomos, Baden-Baden 2010, p. 316.

<sup>15</sup> Cfr. art. 156 della WRV in G. Ambrosius, *op. cit.*, p. 85.

<sup>16</sup> F. Böhm, *Wettbewerb und Monopolkampf*, cit., p. 317.

seconda parte dell'articolo 156, che stabiliva come, in casi di emergenza riguardanti la comunità nazionale, lo Stato potesse accorpate le imprese e le associazioni di categoria con lo scopo di garantire la «partecipazione di tutte le parti attive del popolo (*Mitwirkung aller schaffenden Volksteile*)»<sup>17</sup>, coinvolgendo dunque non solo gli imprenditori, ma anche i lavoratori al governo dell'economia<sup>18</sup>. Ad aggravare la situazione c'era poi il fatto che l'ultima parte dell'articolo 156 prevedeva la possibilità che la distribuzione, la produzione, l'importazione e l'esportazione delle merci potessero essere disciplinate secondo «principi di economia collettiva (*gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen*)»<sup>19</sup>.

Franz Böhm avvertiva degli effetti negativi di questo coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori nella gestione dell'economia anche rispetto alle norme riguardanti la regolamentazione del lavoro. Si trattava in particolare dell'articolo 157 che uniformava il diritto del lavoro, degli articoli 159-163, che introducevano le pensioni, la previdenza sociale in caso di disoccupazione, di malattia e di gravidanza e infine dell'articolo 165 che affermava il pari diritto dei lavoratori a determinare l'ammontare dei salari e le condizioni di lavoro, istituendo inoltre la loro rappresentazione all'interno dei Consigli dei lavoratori (*Betriebsarbeiterräte*). Pur ammettendo che tali articoli non conducevano immediatamente a un regime di economia pianificata

<sup>17</sup> Cfr. art. 156 della WRV in G. Ambrosius, *op. cit.*, p. 85.

<sup>18</sup> Böhm non smetterà di criticare la partecipazione dei lavoratori al governo dell'economia nemmeno dopo la Seconda guerra mondiale. Cfr. F. Böhm, *Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb*, «ORDO. Jahrbuch Für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft», 4 (1951), pp. 21-250.

<sup>19</sup> Cfr. art. 156 della WRV in G. Ambrosius, *op. cit.*, p. 85.

– sarebbe mancata infatti nella Germania degli anni Venti e Trenta un'autentica «istanza di pianificazione» – appariva chiaro, però, che la costituzione economica weimariana non gettasse affatto le basi per un vero «ordine della libertà», che avrebbe dovuto fondarsi invece sul valore insindacabile della concorrenza e della libera formazione dei prezzi. Queste due condizioni, infatti, decadevano nel momento in cui veniva affermato il principio secondo il quale «il salario e le condizioni di lavoro [dovevano] essere il risultato di negoziazioni amichevoli tra i due grandi contendenti del mercato: le coalizioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori»<sup>20</sup>. L'errore esiziale della *Wirtschaftsverfassung* weimariana consisteva dunque nell'aver aumentato notevolmente il potere decisionale e contrattuale delle lavoratrici e dei lavoratori, mirando ad un'«uguaglianza di potere crescente», un potere che poneva quindi i lavoratori sullo stesso piano degli imprenditori. Secondo Böhm però risultava inaccettabile che «il monopolio del potere delle parti contendenti ven[isse] mobilitato in piena coscienza, per neutralizzare il potere attraverso il potere, per limitare quanto più possibile l'influenza del potere del mercato nella determinazione dei salari»<sup>21</sup>. Con la WRV, infatti, il livello dei salari non era più dipendente dalle fluttuazioni del mercato e veniva svincolato dai risultati di produzione raggiunti. Esso era determinato politicamente, quindi in maniera totalmente arbitraria. Si trattava di una novità non di poco conto, dato che comportava dei cambiamenti rilevanti anche sul piano sociologico: gli imprenditori dovevano infatti rinunciare ai privi-

<sup>20</sup> F. Böhm, *Wettbewerb und Monopolkampf*, cit., p. 318.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

leggi garantiti loro dalla società borghese ottocentesca. Volenti o nolenti erano costretti a garantire sia determinati standard salariali sia la partecipazione dei lavoratori al governo dell'economia, due condizioni che contraddicevano i principi stessi di quel libero mercato che l'ordoliberalismo intendeva riabilitare.

### *3. Alle origini della costituzione economica ordoliberal*

È importante far notare come Böhm mutuasse la sua critica alla natura compromissoria della WRV da Carl Schmitt. Armonizzando gli interessi tra capitale e lavoro, la WRV non poteva che creare, secondo Schmitt, una

confusione di programmi e di disposizioni basate sui contenuti [...] politici, sociali e religiosi più disparati. Le garanzie borghesi e individualistiche della libertà personale e della proprietà privata, i principi socialisti e il diritto naturale cattolico si mescolano in una sintesi spesso alquanto confusa<sup>22</sup>.

Il giurista di Plettenberg precisava però che questa eterogeneità di principi non riguardava «le decisioni politiche fondamentali per una democrazia costituzionale»<sup>23</sup>. Queste infatti avevano un contenuto chiaro e univoco: l'assemblea costituente non aveva optato né per una dittatura del proletariato, né per una monarchia, scegliendo invece una forma di regime

<sup>22</sup> C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., p. 30.

<sup>23</sup> Ivi, p. 29.

politico inequivocabilmente democratica. La stessa decisione che si prefiggeva l'uniformità di contenuti e di scopi politici però non si registrava nelle *Teilverfassungen* (costituzioni parziali) della WRV, in particolare nella *Wirtschaftsverfassung*. L'eterogeneità degli articoli contenuti in quest'ultima mostrava che essi non erano scaturiti da alcuna decisione politica chiara e univoca. Al contrario, il loro carattere multiforme non era altro che il frutto di una decisione politica intenzionalmente aggirata:

Nei dettagli della regolamentazione costituzionale, così come in alcune particolari dichiarazioni e programmi che sono stati assunti nel testo della costituzione si possono però trovare alcuni compromessi e oscurità che non contengono alcuna decisione, nei quali piuttosto i partiti di coalizione hanno cercato proprio di aggirare la decisione<sup>24</sup>.

Nel criticare la natura composita della WRV nei suoi testi Böhm ricorre alla stessa linea argomentativa di Schmitt<sup>25</sup>: secondo Böhm la *Wirtschaftsverfassung* non conteneva alcuna decisione fondamentale sull'ordine economico da istituire, nessuna «decisione di volontà politica (*politische Willensentscheidung*) chiara ed evidentemente consapevole»<sup>26</sup>. Essendo però una tale decisione la condizione di possibilità stessa di una costituzione economica, quella weimariana non

<sup>24</sup> Ivi, pp. 28-29.

<sup>25</sup> Böhm cita e nomina la *Verfassungslehre* schmittiana a più riprese. Cfr. per esempio in *Wettbewerb und Monopolkampf*, cit., pp. 120, 131, 194, 326, 327.

<sup>26</sup> F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 57.

poteva essere definita tale. Una vera *Wirtschaftsverfassung* infatti si poteva dare soltanto nel momento in cui «all'interno di una comunità nazionale [veniva] elevata a comando una certa modalità e una certa forma dell'agire economico grazie a una decisione di volontà politica»<sup>27</sup>.

La costituzione economica weimariana non conteneva dunque alcuna decisione economica chiara e inequivocabile a causa della sua natura compromissoria. Era la convivenza tra istanze economiche tra loro contraddittorie a rendere impossibile un ordine economico funzionale e internamente coerente. La costituzione economica avrebbe dovuto decidere di istituire o un ordine economico fondato sul liberalismo oppure uno fondato sull'interventismo. Una combinazione di queste due forme economiche era fuori discussione. O meglio, poteva essere accettata soltanto a patto di ribaltare quella che agli occhi di Böhm appariva come un'indebita primazia dei principi welfaristici e sociali su quelli liberali. Di conseguenza una convivenza poteva essere tollerata soltanto se il «sistema della libera economia di mercato» fosse tornato ad essere «il principio costituzionale dominante della vita economica»<sup>28</sup>. Scrive Böhm:

Questo ordine [dell'economia di mercato liberale] è stato degradato a [...] semplice ordine parziale all'interno di un ordine complessivo ad esso superiore [...]. La costituzione della libera economia di mercato non è stata rimossa, ma è stata spogliata del suo rango di ordine complessivo e dichiarata un semplice strumen-

<sup>27</sup> Ivi, p. 54.

<sup>28</sup> F. Böhm, *Wettbewerb und Monopolkampf*, cit., p. 322.

to tecnico-costituzionale a servizio e all'interno di un sistema costituzionale ad essa superiore<sup>29</sup>.

La «costituzione combinata», in cui convivevano le due «modalità di conduzione del mercato» della «concorrenza» e del «comando autoritario»<sup>30</sup>, non concepiva l'interventismo come una possibilità di azione economica *aggiuntiva*, posta *al di sotto*, e non *accanto*, a quella del libero mercato. L'interventismo veniva così collocato allo stesso livello del libero mercato, non rappresentando una semplice *eventualità* che poteva realizzarsi soltanto in casi eccezionali. Al contrario, la costituzione economica weimariana

offr[iva] [...] entrambe le modalità di conduzione economica, in maniera tale che la guida della politica economica statale [aveva] il diritto di dirigere qualsiasi settore del mercato in maniera diretta e autoritativa, tramite dei provvedimenti amministrativi, ogni volta che lo rit[eneva] opportuno<sup>31</sup>.

La *Wirtschaftsverfassung* weimariana non conteneva dunque alcuna decisione incontrovertibile sull'ordine economico da implementare. Seguendo Schmitt, Böhm affermava infatti che «quelle decisioni che eludono una presa di posizione precisa da un punto di vista contenutistico lasciando il processo economico senza un obiettivo chiaro e senza un ordine tecnico non creano alcuna costituzione economica»<sup>32</sup>. In questo

<sup>29</sup> Ivi, p. 315.

<sup>30</sup> F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 75.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Ivi, p. 57.

modo l'economia non veniva governata da alcun principio, creando un caos di disposizioni in contraddizione tra loro e spianando la strada a quel conflitto sociale tra capitale e lavoro che invece la costituzione aveva l'obbligo di eliminare. Il compromesso implicava così l'istituzionalizzazione del conflitto.

In effetti, Böhm ha sviluppato la sua *Wirtschaftsverfassung* in diretta polemica con quei giuristi socialdemocratici che avevano istituzionalizzato il conflitto di classe, influenzando la *Nationalversammlung* nell'elaborazione della costituzione economica. Tra questi spiccava Hugo Sinzheimer, da molti ritenuto il padre del diritto del lavoro tedesco. Sinzheimer era tra i primi autori ad aver spiegato la grande novità teorica della costituzione economica weimariana: i soggetti economici non venivano più pensati isolatamente, nella loro astrattezza, ma venivano riconosciuti a partire dalla loro condizione sociale. Grazie ai giuristi come Sinzheimer, la costituzione non concepiva più lo spazio economico come attraversato da soggetti uguali tra loro, ma come abitato da individui appartenenti a classi sociali diverse, istituzionalizzando così il conflitto tra capitale e lavoro. Nel suo rapporto all'Assemblea costituente, Sinzheimer descriveva l'ordine economico previsto nella quinta parte della WRV come segue: «L'antagonismo che anima la nostra vita economica e che non può essere ignorato è quello tra lavoro e capitale»<sup>33</sup>. Tale concezione della società era associata a una forte restrizione della libertà economica. Scrive Sinzheimer in *Das Rätssystem*:

<sup>33</sup> *Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, in *Verhandlungen des Reichstags*, vol. 328 (1918/1919), Berlin 1920, p. 1750.

Una concezione simile non esclude la libertà in maniera assoluta [...]. Semplicemente non la riconosce come un bene assoluto e intangibile. Essa ammette la libertà soltanto se ha un valore sociale, ovvero se ha degli effetti socialmente utili. Se non li ha, deve essere limitata per favorire l'utilità sociale<sup>34</sup>.

Un'ulteriore differenza tra la costituzione economica di Sinzheimer e della Repubblica di Weimar e quella di Böhm è che per la prima volta i lavoratori erano chiamati a partecipare all'organizzazione della produzione attraverso gli *Arbeiterräte*, il cui scopo era quello di «aumentare il potere contrattuale della forza lavoro nel suo complesso»<sup>35</sup>. Si trattava di un tentativo di colmare lo spazio tra lo Stato e la società, in maniera tale che il governo dell'economia non venisse lasciato soltanto al primo. La società era dunque chiamata a decidere della sfera economica:

Lo sviluppo della società deve trovare propri organi autonomi in modo tale che la regolamentazione dei rapporti economici non si realizzi soltanto attraverso lo Stato e il parlamento, e che le forme di costruzione dell'economia vengano create dai partecipanti stessi proprio a partire dalla realtà economica<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> H. Sinzheimer, *Das Rätssystem* (1919), in Id., *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden*, Bd. 1, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt-Köln 1976, p. 328.

<sup>35</sup> *Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, cit., p. 1750.

<sup>36</sup> H. Sinzheimer, *Das Rätssystem* (1919), cit., p. 327.

Per la prima volta nella storia costituzionale l'economia cessava di essere un oggetto di esclusiva competenza dello Stato, e veniva riconosciuta come un terreno di scontro tra classi sociali contrapposte<sup>37</sup>. Svincolando l'economia sia dalla dimensione privata sia da quella statale, e riabilitando il soggetto intermedio tra queste due realtà, ovvero la società, la costituzione economica della Repubblica di Weimar restringeva il potere della classe imprenditoriale in modo significativo: finalmente anche chi non possedeva mezzi di produzione era chiamato a partecipare al governo dell'economia.

Alla luce di questa breve analisi della WRV, e della sua parte relativa all'ordine economico, risulta chiaro che la *Wirtschaftsverfassung* ordoliberalista sia stata concepita da Böhm proprio in diretta opposizione alla costituzione sinzheimeriana. Böhm, infatti, ribalta il significato della *Wirtschaftsverfassung* socialdemocratica contenuta nella WRV, spostando il potere decisionale sul governo dell'economia dalla società allo Stato. La costituzione viene così trasformata da legge fondamentale che riconosce il conflitto tra capitale e lavoro come dinamica essenziale della società a stru-

<sup>37</sup> Come precisa Mezzadra, si tratta di una «“cesura” con uno dei principi fondamentali su cui poggiava lo “Stato autoritario” prima della guerra – con il principio cioè secondo cui “tutto il diritto procede dallo Stato” riconoscendo il carattere giuridicamente vincolante delle norme prodotte dalle parti sociali nella contrattazione collettiva, l'ordinamento repubblicano si era aperto a quell'“idea dell'autodeterminazione sociale” in cui il giuslavorista socialdemocratico Hugo Sinzheimer aveva individuato già nel 1916 il principio cardinale di un nuovo “diritto costituzionale sociale”» (S. Mezzadra, *Lavoro e Costituzione nel laboratorio Weimar. Il contributo di Hugo Sinzheimer*, cit., p. 21).

mento della sua negazione. L'eliminazione del piano di decisione sociale, così come la negazione del conflitto di classe, procedono di pari passo: l'obiettivo infatti è quello di scongiurare l'emersione dello scontro tra interessi e fare dello Stato e della sua costituzione economica il bastione di difesa del liberalismo economico. In altre parole la *Wirtschaftsverfassung* deve garantire innanzitutto la libera formazione dei prezzi e l'intangibilità della proprietà privata, la quale non può dipendere dalla sua utilità sociale. Scopo della costituzione è allora l'eliminazione del conflitto di interessi e la difesa dell'ordine liberale. Essa, cioè, deve «far convergere in una vera comunità nazionale una società scissa da conflitti di interesse e mossa da interessi individuali e di gruppo, rimuovendo la forza centrifuga degli interessi attraverso l'unità di un'idea etico-politica»<sup>38</sup>. Più precisamente, occorre che essa rimuova «lo spirito della scissione di classe»<sup>39</sup>.

Per far ciò è allora necessario che la società venga tagliata fuori dalla decisione politica: sia perché lo Stato deve fondare una costituzione economica deputata a difendere l'ordine liberale, sia perché il potere della società deve essere destituito. Non è pensabile che i principi liberali iscritti nella costituzione economica ordoliberal possano essere messi in discussione da continue decisioni politiche contingenti. Una volta posti, essi valgono come comandamenti: la società organizzata in Consigli di lavoro (*Arbeiterräte*) o rappresentata nei partiti (quello socialdemocratico e quello comunista *in primis*) non ha alcun diritto di decidere sulle politiche economiche da applicare, poiché queste

<sup>38</sup> F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 21.

<sup>39</sup> Ivi, p. 82.

sono date una volta per tutte, attraverso una decisione politica fondamentale e originaria che non può tollerare successive decisioni politiche contingenti. Il «primato della politica»<sup>40</sup> a cui si richiama Böhm non ha dunque nulla a che fare con la possibilità di rimodulare le politiche economiche a seconda delle mutevoli esigenze politico-sociali, ma indica, al contrario, il fatto che la costituzione economica ordoliberalale sancisce alcuni fondamentali principi economici che non possono mai essere ridiscussi, pena la riemersione del conflitto tra classi sociali contrapposte.

È evidente allora che i soggetti economici che compongono la società non hanno alcun diritto di influenzare l'economia. Il loro unico dovere è quello di svolgere la loro attività economica, di portare a termine i loro piani, senza pretendere di poter influire minimamente sul governo dell'economia. La *Wirtschaftsverfassung*, che essi non hanno contribuito ad elaborare e che non può essere modificata, deve essere rispettata ciecamente. Ecco perché Böhm afferma che i soggetti economici hanno «una funzione puramente sussidiaria (*rein dienende Funktion*)»<sup>41</sup>, ovvero non possono decidere sull'ordine economico ad essi superiore, ma possono soltanto servirlo con la loro prestazione economica. Scrive Böhm in *Die Ordnung der Wirtschaft*:

I soggetti economici [*Gewerbetreibenden*] non hanno il compito di influenzare la domanda, ma soltanto di soddisfarla [...]. Ancor meno hanno il compito di influenzare le decisioni politiche dei popoli e dei governi con lo scopo di abbandonare le loro presta-

<sup>40</sup> Ivi, p. 11.

<sup>41</sup> Ivi, p. 33.

zioni abituali. Al contrario, devono adattarsi ad ogni decisione politica attraverso un'attività economica conforme<sup>42</sup>.

Dunque i due principi sulla base dei quali si è orientato Böhm nella definizione della sua costituzione economica sono stati la neutralizzazione del potere sociale e, parallelamente, la centralizzazione di quello economico-politico. Mentre Sinzheimer e la tradizione socialdemocratica hanno «legalizzato giuridicamente la divisione di classe», elevando gli «interessi di mercato contrapposti dei due fronti [...] a principio di organizzazione»<sup>43</sup> dell'intera società, per Böhm la *Wirtschaftsverfassung* doveva invece fondarsi sul principio opposto, ovvero quello dell'armonia degli interessi, la quale però, contrariamente a quanto affermato dalla dottrina del liberalismo classico, non era già data, ma doveva essere costruita.

#### *4. Dalla costituzione economica ordoliberal a quella europea*

Mentre durante il periodo weimariano e post-weimariano Böhm pensava alla costituzione economica in termini prevalentemente oppositivi rispetto alla WRV, nel periodo del dopoguerra invece – quello che ha coinciso con l'inaugurazione dell'economia sociale di mercato da parte di Ludwig Erhard e Konrad Adenauer – l'ha riempita di un contenuto economico positivo. Ciò che cercava Böhm in questa fase era una

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 82.

modalità di conduzione economica che potesse fare a meno del comando. La critica all'economia di piano che deprivava i soggetti economici della loro libertà d'azione trasformandoli in «meri esecutori di piani (*bloße Planvollstrecker*)»<sup>44</sup> non si accompagnava però a una rinuncia alla forza ordinatrice dello Stato. Al contrario, come affermava Böhm: «[u]n'economia che non viene diretta da una volontà centrale, ma dal sistema dei prezzi o da un altro processo di coordinazione, non deve condurre necessariamente un'esistenza libera dallo Stato o lontano da esso»<sup>45</sup>. In altre parole, lo Stato doveva costruire le condizioni quadro del mercato e vegliare affinché venissero rispettate. In questo modo l'ordine economico non veniva governato da un solo piano centrale imposto dallo Stato, ma poteva essere attraversato da una miriade di singoli piani individuali. Mentre infatti «l'economia di piano» rappresentava «la fine certa e inevitabile della democrazia»<sup>46</sup>, l'economia di mercato sancita dalla costituzione economica garantiva il massimo della democraticità dell'economia proprio attraverso l'annullamento del potere economico e politico. Infatti, una volta lasciato valere soltanto

<sup>44</sup> F. Böhm, *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung. Kritische Betrachtungen zu dem Aufsatz von Ministerialrat Dr. Adolf Arndt, «Süddeutsche Juristen-Zeitung»*, 6 (1946), p. 145.

<sup>45</sup> Ivi, p. 144.

<sup>46</sup> Ivi, p. 145. Altrove Böhm precisa che «l'ordine dell'economia pianificata si basa [...] sul principio della subordinazione, come accade nell'organizzazione di qualsiasi Autorità centrale, di qualsiasi azienda [...], ma soprattutto come avviene nella cooperazione militare» (F. Böhm, *Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft*, in Id., *Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*, hrsg. von E.J. Mestmäcker, Nomos, Baden-Baden 1980, p. 128).

il principio della concorrenza perfetta potevano essere eliminate automaticamente le concentrazioni di potere. Quindi «tutti i concorrenti devono essere *privi di potere (machtlos)*»<sup>47</sup>. Se si voleva far sì che i singoli piani dei soggetti economici potessero coordinarsi, occorreva che venissero soddisfatte tutta una serie di condizioni.

Lo Stato assumeva così il compito di costituzionalizzare le regole economiche del liberalismo – la stabilità dei prezzi, le leggi antitrust, il divieto di fare inflazione – per poi lasciare che i soggetti economici potessero muoversi liberamente all'interno di questo ordine. Fissando dunque delle regole inderogabili che valevano per tutti senza eccezioni veniva creato un «sistema di segnali» grazie al quale i soggetti economici potevano orientarsi in maniera piuttosto affidabile sui «piani, i comportamenti e le reazioni degli azionisti»<sup>48</sup>.

Occorre sottolineare però che la teorizzazione di questa costituzione economica «pone dei limiti molto stretti alla discrezionalità politica»<sup>49</sup>. La decisione politica contenuta in essa non può essere messa in discussione. Piuttosto viene presa una volta per tutte, costringendo l'esecutivo, il legislativo e il giudiziario ad adattarsi. Scrive Böhm: «Una volta che viene presa la decisione politica in favore di questo sistema, viene deciso anche cosa può decretare il legislatore, cosa può ordinare il governo, e in base a quali principi fondamentali i tribunali devono interpretare la legge»<sup>50</sup>. Ciò significa dunque che in questa prospettiva lo spazio di

<sup>47</sup> Ivi, p. 147.

<sup>48</sup> Ivi, p. 118.

<sup>49</sup> Ivi, p. 156.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

agibilità politica è limitato all'esecuzione e alla difesa dei principi fissati dalla costituzione economica, o, come si esprime Böhm, la politica è costretta a seguire la partitura della *Wirtschaftsverfassung*. Conviene qui citare per intero il passaggio seguente:

[...] lo spazio discrezionale d'azione [*Willkürspielraum*] dei portatori di potere politico [*politische Gewaltenträger*] è limitato a un livello minimo [...], in modo tale che non rappresenti un pericolo da un punto di vista sociale e politico, proprio perché tale spazio deve rispondere all'obbligo di obbedire a una tecnica di indirizzamento [*Lenkungstechnik*] conforme alla partitura. In questo modo alla fantasia organizzativa viene concesso un ampio ventaglio di scelte, mentre vengono posti dei limiti stringenti alla possibilità di uscire fuori dalla partitura e di agire in maniera non conforme ad essa grazie alle furie dell'insuccesso economico e politico che si mettono alle calcagna dei peccatori<sup>51</sup>.

Questa stessa idea di costituzione economica ha visto la sua prima implementazione nella stagione dell'economia sociale di mercato del secondo dopoguerra tedesco, per poi trovare una straordinaria occasione di applicazione transnazionale nel processo di integrazione europea<sup>52</sup>. Anche se Franz Böhm non ha contribuito atti-

<sup>51</sup> Ivi, p. 157.

<sup>52</sup> Gerber arriva addirittura ad affermare che «lo strumento principale per la diffusione della versione ordoliberal del neoliberalismo al di fuori della Germania è stato il processo di integrazione europea» (cfr. D.J. Gerber, *Constituzionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the New Europe*, «American Journal of Comparative Law», 42 (1994), 1, p. 71).

vamente a questo processo, le sue idee sulla costituzione economica lo hanno di certo orientato, in particolare attraverso l'influenza politica dei suoi allievi – gli ordoliberali della seconda generazione – tra i quali spicca Ernst Joachim Mestmäcker, consigliere speciale per la politica della concorrenza nella commissione CEE dal 1960 al 1970, secondo il quale l'UE non sarebbe stata fondata su una legittimazione politico-democratica, ma piuttosto sulle «garanzie della libertà economica»<sup>53</sup>, ovvero sulla legislazione antitrust e sulla libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone.

In effetti, dal Trattato di Roma del 1957 fino a quello di Maastricht del 1992, l'integrazione è servita principalmente ad affermare un ordine economico sovranazionale capace di istituzionalizzare quelle condizioni quadro del mercato tanto care agli ordoliberali: tra queste il principio inviolabile della competizione, come recita per esempio l'articolo 2.3 del Trattato di Lisbona in vigore dal 2009, che fa appello a uno «sviluppo durevole dell'Europa fondato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi», e cioè su «un'economia sociale di mercato altamente competitiva». I trattati che hanno segnato la nascita della CEE, dell'UE e della zona euro possono essere compresi nei termini di «decision[i] politic[he] general[i] sull'ordine della vita economica»<sup>54</sup>, ovvero come decisioni fondamentali che hanno dato vita alla costituzione economica europea. Ciò che queste decisioni politiche hanno disposto – la creazione di un banca centrale indipendente dal potere politico (la BCE), la stabilità dei prezzi,

<sup>53</sup> E.J. Mestmäcker, *European Touchstones of Dominion and Law*, «Ordo», 58 (2007), 1, p. 3.

<sup>54</sup> F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. XIX.

la politica fiscale prociclica, che fa della «sovranità fiscale una mera finzione»<sup>55</sup> – riflettono perfettamente i principi d'ordine dell'ordoliberalismo non solo per il loro contenuto, ma soprattutto per il modo in cui sono state implementate. Aggirando completamente il livello della legittimazione politica, che si sarebbe potuta ottenere coinvolgendo la cittadinanza europea nei processi di deliberazione, la costituzione economica europea è riuscita a immunizzarsi completamente contro qualsiasi richiesta di democraticità. Essa è dunque il risultato di varie decisioni politiche depoliticizzanti, nel senso che i trattati summenzionati hanno avuto lo scopo di emancipare le politiche economiche contenute nella costituzione economica dalla contingenza politica. Una volta fissati i principi economici su cui si è deciso di fondare l'UE non è più stato possibile rimetterli in discussione, allo stesso modo in cui Böhm affermava la necessità, da parte dell'esecutivo, del legislativo e del giudiziario di seguire sempre la partitura contenuta nella *Wirtschaftsverfassung*.

Gli Stati membri fungono così da polizia del mercato fornendo delle precondizioni interne utili all'ordine economico internazionale. Come dichiarato da un importante giurista tedesco, la costituzione economica sovranazionale

immunizza l'Europa contro impulsi keynesiani e politiche macroeconomiche che necessiterebbero di una continua rivalutazione dei parametri economici e sociali e che in ultima istanza richiederebbero decisioni politiche su quelle priorità che non possono

<sup>55</sup> W. Bonefeld, *The Strong State and the Free Economy*, Rowman & Littlefield International, London-New York 2017, p. 138.

essere programmate legalmente sulla base di criteri [...] garantiti dal sistema giuridico<sup>56</sup>.

Per quanto riguarda la sfera economica, l'integrazione europea si è risolta in un processo crescente di depoliticizzazione economica che si è potuta realizzare soltanto a scapito di un'integrazione autenticamente politica; dalla fondazione della CEE all'introduzione della moneta unica non si è trattato di un processo di integrazione politica, quanto di un'integrazione di stampo economico-costituzionale, come teorizzata dall'ordoliberalismo. In questo senso, si è caratterizzata proprio come una "decisione fondamentale" degli Stati europei sulla cornice costituzionale dell'economia di mercato. L'obiettivo dunque non è mai stata la creazione di un'unione fiscale, né tantomeno di un'unione politica. Si è trattato piuttosto della realizzazione di una zona di libero scambio sottoposta a una moneta unica e a una sorveglianza politica. Non stupisce quindi l'affermazione di Ludwig Erhard, il quale, due anni prima della ratifica del Trattato di Roma ha dichiarato che la cooperazione europea si sarebbe potuta realizzare soltanto sulla base di un «sistema di economie libere» e che «le uniche istituzioni sovranazionali immaginabili» sarebbero potute essere degli «organi di sorveglianza incaricati di garantire che gli Stati nazionali rispettassero le regole stabilite in precedenza»<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> C. Joerges, *Law and Politics in Europe's Crisis*, cit., p. 250.

<sup>57</sup> Citato in A. Wilkens, *Jean Monnet, Konrad Adenauer et la politique européenne de l'Allemagne fédérale: convergences et discordances (1950-1957)*, in G. Bossuat, A. Wilkens (éds), *Jean Monnet, L'Europe et les chemins de la paix*, Publications de la Sorbonne, Paris 1999, p. 186.

Il ruolo del diritto è consistito quindi nell'istituzionalizzazione di un sistema economico semiautomatico che doveva essere schermato dall'intervento politico.

Un altro ordoliberal come Alfred Müller-Armack<sup>58</sup>, per esempio, ha ritenuto che il processo d'integrazione fosse «possibile soltanto sulla base del mercato»<sup>59</sup>, e cioè che l'unico progetto a cui avrebbe potuto ambire l'Unione sarebbe stata la creazione di una comunità economica basata su «un diritto posto al di sopra delle sue entità politiche costitutive»<sup>60</sup>. Seguendo il modello della costituzione economica ordoliberale, anche per Müller-Armack l'unica forma di cooperazione immaginabile era una *Stabilitätsgemeinschaft* (comunità di stabilità), e cioè un ordine economico sovranazionale la cui struttura giuridica potesse imporre a tutti gli Stati membri il rispetto delle regole della competizione che fondano il libero mercato. Tale ordine doveva quindi essere totalmente svincolato dalle contingenze politiche ed emancipato dai parlamenti dei singoli Stati membri.

In linea con questa visione dell'integrazione, nel 1955 Wilhelm Röpke, un altro importante ordoliberale che è stato anche consigliere economico di Erhard, ha potuto affermare che «occorre abolire l'eccesso di sovranità invece che trasferirlo a una più alta unità

<sup>58</sup> Alfred Müller-Armack, economista e sociologo conservatore, inventore della formula "economia sociale di mercato". Dal 1952 ha lavorato prima al Ministero dell'Economia accanto a Erhard e poi dal 1958 al 1963 è stato segretario di Stato per gli affari europei.

<sup>59</sup> A. Müller-Armack, *Genealogie der sozialen Marktwirtschaft*, Paul Haupt, Stuttgart 1981, p. 103.

<sup>60</sup> A. Müller-Armack, *Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke*, Wunderlich, Tübingen 1971, p. 162.

politica e geografica»<sup>61</sup>. Durante gli anni Cinquanta Röpke temeva infatti che l'integrazione europea potesse condurre alla creazione di un macro-Stato sociale capace di implementare un regime di economia pianificata e di welfare su vasta scala. Il Trattato di Parigi del 1951 con cui era stata fondata la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e il Trattato di Roma venivano interpretati da Röpke come i prodromi di uno «stato sociale internazionale»<sup>62</sup>. In questo senso la sovranità politica rappresentava un duplice pericolo: sia perché, una volta posseduta da un macro-Stato europeo, avrebbe potuto condurre all'implementazione di un regime di pianificazione o semplicemente di un modello economico keynesiano, sia perché, se pienamente posseduta dai singoli Stati, non sarebbe stato più possibile istituire un ordine economico liberale schermato dalle interferenze politiche. La sovranità economica andava quindi abolita sia a livello statale che al livello dell'Unione per favorire invece la creazione di un ordine economico completamente impermeabile alle richieste di politiche redistributive trainate dalla domanda.

Appare chiaro che gli ordoliberali della prima generazione, seppure non direttamente coinvolti nel processo di integrazione – ad eccezione di Müller-Armack –, lo hanno fortemente influenzato con le loro idee. Ovviamente qui non si è voluto sostenere che l'ordoliberalismo sia stata l'unica teoria economica, politica e sociale ad aver dato forma e struttura

<sup>61</sup> W. Röpke, *Economic Order and International Law: Extract of the "Recueil des Cours"*, A.W. Sijthoff, Leyden 1955, p. 250.

<sup>62</sup> W. Röpke, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Eugen Rentsch, Zürich-Stuttgart 1958, p. 250.

all'UE. Piuttosto, attraverso la genealogia del concetto di costituzione economica, si è voluto mostrare come esso abbia fornito un modello di integrazione giuridica che ha plasmato l'ordine economico sovranazionale. Come ai tempi di Weimar, anche ai giorni nostri la *Wirtschaftsverfassung* ordoliberal applicata a livello europeo si prefigge innanzitutto la depoliticizzazione dell'economia. E come ai tempi di Weimar in cui è stata ideata, anche l'Europa di oggi fa leva su una costituzione economica il cui scopo e ragion d'essere è la rimozione del conflitto, a livello sovranazionale come nazionale. Viene così sovvertita la natura stessa della costituzione; storicamente essa è sempre stata l'esito di un conflitto<sup>63</sup>, di una trasformazione, talvolta rivoluzionaria, dei rapporti politici e sociali. Oggi invece si limita a garantire il corretto funzionamento dell'ordine concorrenziale, fungendo da puro mezzo di conservazione. Un triste destino per un concetto che, come ci ricorda Sinzheimer, potrebbe aprire, anche oggi, un nuovo orizzonte di emancipazione<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Cfr. su questo tema il contributo di M. Ricciardi, *Costituzionalismo e crisi. Sulle trasformazioni di un paradigma politico dell'ordine*, «Giornale di storia costituzionale», 32 (2016), 2, pp. 101-118.

<sup>64</sup> Un contributo convincente sulla necessità, ma anche sui limiti, di un rilancio del costituzionalismo sociale è quello di G. Preterossi, *Residui, persistenze e illusioni. Il fallimento politico del globalismo*, «Scienza & Politica», 29 (2017), 57, pp. 105-126.



ALEXANDRE KOJÈVE  
E L'EUROPA COME IMPERO LATINO

Sabina Tortorella

1. *Introduzione*

Il dibattito sull'Europa ha coinvolto politici, intellettuali e numerosi altri attori sociali che hanno preso posizione su questioni quali l'estensione dei confini dell'Unione o la definizione delle sue prerogative. Se già all'indomani del trattato di Maastricht si delineano opinioni opposte rispetto alla possibilità di una costituzione europea e alla nascita di una federazione, negli ultimi anni la discussione è all'ordine del giorno, in particolare rispetto al deficit democratico che, secondo autorevoli studiosi, contraddistinguerebbe le istituzioni europee<sup>1</sup>. Come sottolinea Étienne Balibar, la nascita

<sup>1</sup> Vd. D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky *et al.* (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino 1996 e, fra i tanti, J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano 1999; Id., *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Bari 2012; Id., *L'ultima occasione per l'Europa*, Castelvecchi, Roma 2019.

dell'Europa in quanto unità politica appare come un «impossibile necessario» e implica interrogarsi sulle modalità di costruzione di un'identità collettiva e dunque di un nuovo *demos*<sup>2</sup>. È proprio la natura del soggetto politico a costituire il principale interrogativo: per alcuni una forma storicamente inedita, per altri una mera estensione delle modalità di legittimazione classiche su scala sovranazionale, per altri ancora una specie di federazione, l'Unione non è, dunque, né un vero e proprio Stato, né una semplice società civile. A tal proposito è stato evocato anche il tema dell'impero, tanto che espressioni come «impero europeo» o «impero democratico» non solo appartengono ormai alla pubblicistica contemporanea, ma sono impiegati anche dagli stessi protagonisti della scena politica<sup>3</sup>.

Nell'ambito di una letteratura sempre più ampia, una notevole eco ha avuto, non solo in Italia, un breve articolo di Giorgio Agamben<sup>4</sup>, il quale suggerisce di cercare un altro modello possibile per l'Unione europea tra gli scritti di un filosofo apparentemente estraneo a questi temi, Alexandre Kojève, autore nel 1945 di un saggio pubblicato postumo con il titolo *L'Empire la-*

<sup>2</sup> É. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe?*, La Decouverte, Paris 2001, p. 3.

<sup>3</sup> Vd. J. Zielonka, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, Oxford 2007; P. Moreau Defarges, *L'union européenne, empire démocratique?*, Ifri, Paris 2002; J.-L. Chabot, *L'idée d'empire dans la représentation de la construction européenne*, in Th. Ménissier (éd.), *L'idée d'empire dans la pensée politique, historique, juridique et philosophique*, L'Harmattan, Paris 2006, pp. 240-260; U. Beck, E. Grande, *Pour un empire européen*, Flammarion, Paris 2004.

<sup>4</sup> G. Agamben, *Se un impero latino prendesse forma nel cuore dell'Europa*, «La Repubblica», 15 marzo 2013.

tin. *Esquisse d'une doctrine de la politique française*<sup>5</sup>. Secondo Agamben «conviene oggi tornare a riflettere» sull'«attualità» della proposta di Kojève non solo perché egli «aveva previsto ciò che si è puntualmente verificato», ma soprattutto perché mostrerebbe come un'Europa «che pretende di esistere su una base esclusivamente economica [...] non solo non è destinata a durare, ma [...] non riesce nemmeno a costituirsi come tale». Scritto qualche giorno dopo i bombardamenti di Hiroshima e Nagasaki e a qualche mese dagli accordi di Yalta, il saggio dedicato all'Impero latino coincide dal punto di vista biografico con la presa di servizio da parte di Kojève presso l'amministrazione francese, quando, dopo aver segnato un'intera generazione con le sue lezioni sulla *Fenomenologia dello spirito*, è nominato *chargé de mission* presso la *Direction des Relations économiques extérieures*. Con tale ruolo egli segue i lavori che conducono agli accordi del GATT, è uno dei mediatori della carta dell'Avana, si prodiga nell'ambito della negoziazione del trattato di Roma e della realizzazione del Mercato Comune<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Apparso per la prima volta sulla rivista «La règle du jeu» nel 1990 in una versione parziale rispetto al manoscritto originale, il saggio è pubblicato in italiano con il titolo *L'Impero latino. Progetto di una dottrina della politica francese (27 agosto 1945)*, in A. Kojève, *Il silenzio della tirannide*, Adelphi, Milano 2004, pp. 163-210. D'ora in poi sarà citato come saggio sull'Impero latino. A tal proposito, vd. M. Vegetti, *Stato totale, imperialismo, impero*, «Rivista di storia della filosofia», 63 (2008), 4, pp. 621-651; G. Barberis, *Alexandre Kojève e l'ideale dell'impero latino*, «Storia del pensiero politico», 6 (2017), 1, pp. 93-114; F. Tedesco, *L'impero latino e l'idea di Europa*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 35 (2006), tomo I, pp. 373-340.

<sup>6</sup> R. Barre, *Le conseiller du prince*, in F. De Lussy (éd.), *Homage à Alexandre Kojève: actes de la "Journée A. Kojève" du*

L'interesse dell'articolo dev'essere individuato nel fatto che, oltre a delineare un altro modello di Unione, in esso Kojève cerca di pensare una forma politica che sia all'altezza della situazione storica, interrogandosi sulla possibilità che lo Stato possa ancora essere una realtà politicamente adeguata alla divisione del mondo che si andava profilando. Tale questione è affrontata a partire dai capisaldi della sua lettura di Hegel che costituisce l'*arrière-plan* della sua concezione geopolitica<sup>7</sup>, dal momento che, secondo tale prospettiva, l'evoluzione storica conduce ad un'unione politica mondiale e a una società omogenea, ovvero all'avvento di ciò che Kojève chiama Stato universale e omogeneo. Se la post-modernità si caratterizza per il superamento dello Stato-nazione a vantaggio di uno spazio unificato sia dal punto di vista giuridico che economico, è necessario allora interrogarsi sull'articolazione politica di tale Stato post-storico. Le valutazioni di Kojève si

28 janvier 2003, BNF, Paris 2007, pp. 56-67. Sulla biografia di Kojève vd. D. Auffret, *Alexandre Kojève: la philosophie, l'État, la fin de l'histoire*, Bernard Grasset, Paris 1990; M. Filoni, *Il filosofo della domenica. La vita e il pensiero di Alexandre Kojève*, Bollati Boringhieri, Torino 2008.

<sup>7</sup> In una celeberrima lettera a Tran Duc Thao datata 1948 Kojève dichiara che la sua opera su Hegel intendeva essere «un'opera di *propaganda* destinata a scuotere gli spiriti» G. Jarczyk, P.J. Labarrière, *De Kojève à Hegel: 150 ans de pensée hégélienne en France*, Albin Michel, Paris 1996, p. 64. L'obiettivo di *mise à jour* del sistema hegeliano, a cui Kojève consacrerà tutta la vita, emerge già in un saggio del 1943, nel quale la filosofia hegeliana è definita come «un'idea o un ideale – cioè un “progetto” da realizzare e quindi inverare mediante l'azione», ovvero un «programma di lotta e di lavoro» (A. Kojève, *Hegel, Marx e il Cristianesimo*, in R. Salvadori (a cura di), *Interpretazioni hegeliane*, La Nuova Italia, Firenze 1980, pp. 308-309).

intrecciano così con la riflessione di Carl Schmitt, in particolare a proposito di un nuovo *nomos* oltre le frontiere, ovvero del destino dello Stato moderno e della possibilità di un'unità del mondo. Da questo punto di vista il saggio sull'Impero latino permette di mettere ancora meglio in luce le affinità tra i due: se entrambi condividono la diagnosi del presente, ma si distanziano circa le soluzioni auspiccate – poiché Schmitt scongiura la possibilità di un'unione planetaria – la questione dell'assetto europeo mostra la necessità di pensare una nuova localizzazione dell'ordinamento a partire da ciò che Schmitt chiama *Großraum*.

Alla luce di queste considerazioni, il presente saggio si concentra sulla nozione kojèviana di Impero latino esaminata a partire dal presente con l'obiettivo di utilizzare le tesi del filosofo franco-russo come spunto di riflessione sulla forma attuale dell'Unione europea, nell'epoca in cui il ruolo dello Stato è messo in discussione, da un lato, da slanci cosmopoliti e, dall'altro, da rigurgiti nazionalisti. A tal fine, dopo aver delineato i caratteri dello Stato universale e omogeneo così come è definito da Kojève, l'articolo si occupa direttamente di quel soggetto inedito rappresentato dall'Impero latino, analizzando le condizioni storico, politiche e sociali necessarie al suo avvento e il suo ruolo nell'ambito del panorama internazionale, quale terzo polo fra l'URSS e gli USA. Proprio in quanto l'Impero latino costituisce una fase ulteriore fra lo stato nazionale e quello universale, la terza parte di questo saggio è allora consacrata ad analizzarne la struttura, soffermandosi in particolare sulla differenza fra impero e federazione nonché sull'interazione fra diritto e politica. In conclusione, un ultimo paragrafo è dedicato alla conferenza sul colonialismo che Kojève

tiene qualche anno più tardi a Düsseldorf, allo scopo di mettere in luce come per lo stesso filosofo l'avvenire di un soggetto europeo al di là delle nazioni non possa delinarsi se non in parallelo con un'organizzazione economica internazionale inedita.

## 2. *Con Hegel al di là di Hegel: lo Stato universale e omogeneo*

Il saggio sull'Impero latino deve essere letto alla luce della tesi tanto nota quanto controversa della fine della storia che Kojève elabora a partire dall'interpretazione della *Fenomenologia dello spirito*, la quale rappresenta un punto di passaggio obbligato anche per comprendere il Kojève teorico politico<sup>8</sup>. Tale interpretazione si fonda su due momenti dell'opera hegeliana che corrispondono rispettivamente, secondo Kojève, all'inizio e alla fine della storia: da un lato, la lotta di puro prestigio tra le autocoscienze in vista del riconoscimento, che rappresenta il momento antropogeno e

<sup>8</sup> Ampia è la bibliografia su questo tema, vd. fra i tanti M. Vegetti, *La fine della storia*, Jaca Book, Milano 1998; G. Bataille *et al.*, *Sulla fine della storia*, a cura di M. Ciampa e F. Di Stefano, Liguori, Napoli 1985; M.S. Roth, *A problem of recognition: Alexandre Kojève and the End of History*, «History and Theory», 24 (1985), 3, pp. 293-306; G. Barberis, *Kojève e la fine della storia*, «Teoria politica», 17 (2001), 3, pp. 110-130; M.L. Lanzillo, *Il cappello da cowboy di Molotov. La fine della storia e l'unificazione del mondo in Alexandre Kojève*, in M. Ricciardi (a cura di), *L'Occidente sull'Atlantico*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, pp. 95-114. Mi permetto di rinviare anche a S. Tortorella, *Il fine della storia in Alexandre Kojève. Un programma tra filosofia e politica*, «Polemos», 6 (2011), 4-5, pp. 263-285.

inaugura così la storia; dall'altro, l'avvento dell'Impero napoleonico che ne sancisce la conclusione, giacché esso coincide con l'ideale realizzato dell'esistenza umana. Se la storia è lotta e lavoro, la fine della storia arriva quando il desiderio è soddisfatto e si realizza il riconoscimento universale, ovvero quando non si crea più nulla e di conseguenza non succede più nulla. Secondo la lettura kojèviana ciò accade con la nascita «dello Stato postrivoluzionario, cioè dell'Impero napoleonico»<sup>9</sup>, il quale presenta una nuova figura, quella del cittadino, l'uomo «pienamente e definitivamente soddisfatto», sintesi del «signore guerriero» e del «servo lavoratore»<sup>10</sup>. Dal punto di vista politico la fine della storia corrisponde a «questa realtà totale, definitiva» che è l'Impero, uno «Stato assoluto», «totale», «perfetto», il quale «non si modificherà più, resterà eternamente identico a se stesso», in quanto «le guerre e le rivoluzioni sono ormai impossibili»<sup>11</sup>. Tale Stato, che Kojève chiama anche Stato universale e omogeneo, «riunisce l'umanità intera e sopprime al suo interno tutte le differenze specifiche: nazioni, classi sociali, famiglie» essendo «privo di contraddizioni interne: di lotte, di classi»<sup>12</sup>. La storia degli Stati non è altro che il divenire dello Stato universale e omogeneo, ovvero di una società mondiale che coincide con la fine dei conflitti e il superamento delle frontiere, la quale è il *telos* della storia stessa: al contempo ciò che sancisce la fine della storia e la realtà politica post-storica.

<sup>9</sup> A. Kojève, *Introduzione alla lettura di Hegel*, Adelphi, Milano 1996, p. 183.

<sup>10</sup> Ivi, pp. 183-184.

<sup>11</sup> Ivi, pp. 113, 238, 183, 184, 366, 380.

<sup>12</sup> Ivi, pp. 183 e 355.

Tuttavia, sottolinea Kojève, con l'impero successivo alla Rivoluzione francese si sono poste solo le condizioni per l'avvento dello Stato universale, perché all'epoca ad esser pienamente riconosciuto è solo il capo, Napoleone, mentre gli altri cittadini lo sono solo in potenza, possono – ma al tempo stesso devono ancora – diventare come lui<sup>13</sup>. Se lo Stato universale è perciò ancora una realtà in costruzione, la fisionomia di un nuovo ordine mondiale post-storico diventa il centro della riflessione di Kojève, cosicché, da un lato, egli si sforzerà di delinearne le caratteristiche, dall'altro, cercherà di individuarne nella realtà a lui contemporanea l'incarnazione. A tal proposito particolarmente interessante è un'opera scritta nel 1943, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*<sup>14</sup>, in cui il fenomeno giuridico costituisce la chiave di accesso per pensare il passaggio dalla nazione alla realtà post-storica e la questione relativa all'articolazione dello Stato universale, orizzonte di fondo di tutta la trattazione, si intreccia con la discussione dei rapporti fra diritto e politica. Kojève sposa la tesi schmittiana per cui fra Stato e politico c'è un circolo vizioso<sup>15</sup>: se lo Stato si qualifica in quanto soggetto politico, il politico si definisce attraverso la categoria di amico-nemico<sup>16</sup>. Perché ci sia uno Stato devono allora essere

<sup>13</sup> Ivi, p. 580.

<sup>14</sup> L'opera è stata pubblicata postuma per la prima volta nel 1981 e tradotta in italiano con il titolo *Linee di una fenomenologia del diritto*, Jaca Book, Milano 1989. Per brevità d'ora in avanti sarà citata nel testo come *Fenomenologia del diritto*.

<sup>15</sup> Vd. C. Schmitt, *Il concetto del politico*, in Id., *Le categorie del "politico"*, il Mulino, Bologna 1972, pp. 89-203.

<sup>16</sup> A. Kojève, *Carteggio Alexandre Kojève-Carl Schmitt*, «Filosofia politica», 17 (2003), 2, p. 199.

soddisfatte due condizioni: da una parte i membri di una società devono essere tutti «amici» e considerare come «nemico» qualunque individuo non ne faccia parte, dall'altra deve esistere la divisione fra un gruppo di governanti e uno di governati, poiché solo in questo modo si avrà una società politica autonoma e organizzata<sup>17</sup>. Come per Schmitt, anche per Kojève la condizione per l'esistenza di uno Stato è una pluralità di Stati, giacché l'universo politico non può essere che un *pluriversum* attraversato dalla divisione fra amici e nemici, il quale ha costitutivamente inscritta nel DNA l'eventualità della guerra. Eppure – e qui si manifesta la distanza rispetto al giurista – è possibile un'epoca, quella post-storica, in cui non ci saranno più nemici e lo Stato lascerà posto a un mondo unificato e pacificato: l'universalità e l'omogeneità dello Stato post-storico comporteranno la scomparsa dello Stato stesso – e con lui del politico – e determineranno un nuovo soggetto unico sovranazionale che non avrà più confini. In una lettera inviata a Schmitt nel 1955, Kojève afferma che l'obiettivo di Napoleone è stato quello di «superare lo Stato in quanto tale», definito come «l'unità territoriale in grado di condurre guerre» in favore della «società»<sup>18</sup>. Se al termine della storia non c'è più spazio per il politico perché è finito il tempo del conflitto, la fine della storia coincide con la morte dello Stato: la

<sup>17</sup> Id., *Linee...*, cit., p. 142. A tal proposito, vd. B. Frost, *The Specificity and Autonomy of Right: Alexandre Kojève's Legal Philosophy*, «Interpretation», 24 (1996), 1, pp. 25-65; Id., *A Critical Introduction to Alexandre Kojève's Esquisse d'une phénoménologie du droit*, «Review of Metaphysics», 52 (1999), 3, pp. 595-640; G. Barberis, *Il regno della libertà. Diritto, politica e storia nel pensiero di Alexandre Kojève*, Liguori Editore, Napoli 2003.

<sup>18</sup> A. Kojève, *Carteggio...*, cit., p. 189.

«storia del mondo», scrive Kojève, è «la storia dell'ostilità», in quanto si dà la possibilità della lotta, ma «l'ostilità è “solo un momento”», poiché, quando la storia è conclusa, nell'epoca del riconoscimento universale, il nemico non esiste più<sup>19</sup>. La nascita dello Stato universale sancirà contemporaneamente l'entrata nella post-storia e la fine del politico: tale Stato, che Kojève chiama in queste pagine anche impero, ha soppresso ogni conflittualità interna e dunque non sarà più «un'entità politica nel senso proprio del termine», ma un'entità giuridica, ovvero «l'espressione nell'ambito del diritto del fatto politico dell'amicizia»<sup>20</sup>.

Kojève mette così in luce l'autonomia del giuridico rispetto sia alla dimensione statale sia a quella politica. In quanto post-storico, post-rivoluzionario e post-politico, lo Stato universale e omogeneo non sarà altro che un sistema di diritto universale e assoluto, poiché il diritto non presenta i caratteri polemici e agonistici del politico: la fine della temporalità storica è al contempo un processo di inclusione e omogeneizzazione spaziale così come la realizzazione del diritto implica l'eliminazione del politico a vantaggio di una cittadinanza mondiale. Kojève oppone allora politica e diritto: se la prima ha bisogno di frontiere perché distingue un dentro e un fuori, un interno e un esterno, il diritto, pur nascendo da un episodio conflittuale, la lotta di puro prestigio, non solo supera i confini, e quindi l'opposizione amico-nemico, ma può realizzarsi pienamente solo nella neutralità politica. Proprio per questo il processo di inclusione degli Stati all'interno di uno Stato universale e dunque la costruzione di un

<sup>19</sup> Ivi, p. 199.

<sup>20</sup> Id., *Linee...*, cit., p. 145.

ordine mondiale è, da un lato, appannaggio del diritto, in quanto quest'ultimo ha la capacità di internazionalizzarsi e di assorbire tutte le sfere prima considerate come politiche e, dall'altro, coincide con un processo di spolticizzazione<sup>21</sup>. Ciò conduce a individuare un primato del diritto sulla politica, e perciò della società sullo Stato, e a sottolineare che la nazione risulta una forma politica inadeguata all'epoca post-rivoluzionaria. Lo Stato universale e omogeneo è il frutto di un'unificazione giuridica, che presuppone però al contempo un'unificazione politica, giacché i due processi procedono parallelamente: lo Stato universale è il prodotto della convergenza dei diritti statali fino alla formazione di una società giuridica globale, uno spazio unico e unificato, risultato delle interazioni degli stati nazionali e dei loro reciproci diritti<sup>22</sup>. Afferma infatti Kojève che «l'evoluzione del diritto sarà quindi un divenire dello Stato universale e omogeneo» e di conseguenza «il diritto non esiste ai nostri giorni che come un divenire del diritto attuale dell'impero futuro»<sup>23</sup>.

Alla luce di tali riflessioni si pone la questione relativa all'esistenza storica di questo Stato, il quale può essere una mera ipotesi teorica, o al limite un ideale regolativo, oppure una realtà realizzabile ed auspicabile, se non addirittura già realizzata. È lo stesso filosofo che, come è noto, ritorna a più riprese sul tema cambiando opinione nel corso degli anni: la prospettiva di uno Stato universale è pertanto intrinsecamente legata all'interpretazione della fine della storia e alla sua collocazione nel tempo, come epoca

<sup>21</sup> Ivi, p. 173.

<sup>22</sup> Ivi, p. 133.

<sup>23</sup> Ivi, pp. 96 e 133.

già presente o ancora da venire<sup>24</sup>. Nella conclusione della *Fenomenologia del diritto* egli identifica lo Stato universale con l'Impero socialista, il quale consisterà nell'insieme delle «interazioni economiche» e dunque in una sorta di *bürgerliche Gesellschaft*, ovvero di «società economica», in cui «tutti sono cittadini [...] rigorosamente eguali e equivalenti» e l'attività dello Stato non è altro che «attività giuridica»<sup>25</sup>.

### 3. *Dallo Stato universale all'Impero latino*

Nel saggio sull'Impero latino Kojève abbandona il piano della speculazione per analizzare direttamente la situazione geopolitica e in particolare la condizione della Francia all'indomani della guerra, quando a suo parere il paese deve affrontare due pericoli: uno imminente, ovvero la ripresa della Germania, e uno più grave, ma più incerto, cioè lo scoppio della terza guerra mondiale. Per scongiurare tali rischi la Francia deve, da un lato, garantire la propria neutralità nell'eventualità di un conflitto fra la Russia e gli Stati Uniti e, dall'altro, tornare a occupare un ruolo di primo piano sulla scena internazionale, mantenendo la pace sul suolo euro-

<sup>24</sup> Vd. a tal proposito A. Kojève, *Introduzione...*, cit., pp. 541-544. Secondo la famosa nota e le rispettive aggiunte che si trovano nel testo, il destino dello Stato è legato a doppio filo a quello della post-storia, interpretata tanto come escatologia marxiana, e dunque come società comunista; tanto come *american way of life*, e quindi come società liberista e di mercato; tanto infine come snobismo giapponese, e pertanto come una società formalizzata dedita alla cerimonia del tè.

<sup>25</sup> Id., *Linee...*, cit., pp. 513-518.

peo<sup>26</sup>. Nel delineare tale prospettiva, Kojève prende le mosse da una tesi che ne costituisce la cornice di fondo, secondo la quale si assiste nell'epoca contemporanea ad una svolta storica comparabile a quella che si è verificata nel Medio Evo: laddove in quest'ultimo caso i regni feudali hanno lasciato il posto allo Stato-nazione, all'epoca di Kojève gli Stati-nazione sono sorpassati da formazioni politiche che superano il quadro nazionale<sup>27</sup>. La ragione di tale trasformazione deve essere individuata nell'incapacità dello Stato di dotarsi di un esercito moderno, in quanto l'evoluzione della tecnica militare – il passaggio dall'artiglieria all'aviazione – richiede uno sforzo economico e una base demografica di cui lo Stato non dispone. Questo cambiamento epocale è ciò che permette di spiegare il fallimento di Hitler, la cui disfatta dipende dal fatto che ha voluto condurre la guerra in quanto Stato-nazione, appoggiandosi solo sulla potenza tedesca. Come Kojève spiega a Schmitt, Hitler è stata una «“riedizione ampliata e corretta” di Napoleone», poiché «Napoleone aveva fatto, nella sua epoca, proprio come Hitler», solo che quest'ultimo «ci ha di nuovo pensato con 150 anni di *ritardo*» e per questo «non ha portato nulla di *sostanzialmente* nuovo»<sup>28</sup>. Con Hitler si è consumato così «l'ultimo atto della grande tragedia interpretata negli ultimi cinque secoli dagli Stati nazionali»<sup>29</sup>.

Dal momento che gli Stati-nazione «cessano di essere realtà *politiche*», lo Stato moderno, per poter essere «*politicamente* efficace», deve avere basi più larghe e

<sup>26</sup> Id., *L'Impero...*, cit., p. 163.

<sup>27</sup> Ivi, p. 164.

<sup>28</sup> Id., *Carteggio...*, cit., p. 189.

<sup>29</sup> Id., *L'Impero...*, cit., p. 168.

pertanto riposare su una «vasta unione imperiale». In altre parole, «lo Stato moderno è realmente uno Stato solo se è un impero»<sup>30</sup>, ovvero, secondo la definizione tanto chiara quanto generica di Kojève, «un'unità politica transnazionale formata da nazioni imparentate»<sup>31</sup>. Sebbene, come ha dimostrato il caso del III Reich, l'epoca dello Stato-nazione sia ormai archiviata, in quanto quest'ultima è da un punto di vista territoriale, economico e militare inadeguata, sarebbe un errore passare direttamente da una molteplicità di Stati a un solo soggetto universale. In questa fase transitoria la forma politica è allora quella dell'impero, per cui le nazioni si raggruppano in blocchi delineando un mondo che resta plurale e multipolare. La posizione internazionalista e quella pacifista liberale sono entrambe astrazioni, perché non hanno colto il vero *Zeitgeist*: se la prima pensa di poter già realizzare un unico soggetto politico capace di includere il genere umano e dunque nel presente è solo un'utopia, la seconda resta politicamente al livello dello Stato-nazione e crede di poter realizzare l'universalizzazione attraverso il mercato. In tal modo esse commettono lo stesso errore non individuando questa dimensione politica intermedia corrispondente all'impero, che è in parte già esistente come dimostra – afferma Kojève nel 1945 – la contrapposizione fra il blocco slavo-sovietico e quello anglo-americano, nati grazie al genio politico di Stalin e Churchill<sup>32</sup>.

In questo scacchiere politico è necessario però aggiungere un terzo polo che superi lo stallo e le insidie del dualismo e possa una volta per tutte assicurare la

<sup>30</sup> Ivi, p. 165.

<sup>31</sup> Ivi, p. 182. Vd. anche p. 169.

<sup>32</sup> Ivi, pp. 168 ss.

pacificazione del mondo. Questo è l'obiettivo che deve realizzare la Francia per opporsi alla Germania e contemporaneamente sottrarsi al suo dominio di influenza, dal momento che la prima è legata a doppio filo al destino della seconda: qualora la Germania sia ricompresa nella sfera di influenza russa, anche la Francia sarà sovietizzata, mentre se essa sceglie di allearsi con l'Impero americano – ipotesi che Kojève considera più probabile – la Francia si ridurrà al ruolo di hinterland militare e economico. In gioco è il futuro della Francia e la sua sopravvivenza come potenza dotata di una volontà politica autonoma: se essa resta legata al modello della *République*, dunque all'ideale politico nazionalista, sarà soggetta a un processo di decadenza politica, a un vero e proprio movimento di «spoliticizzazione». Per evitare l'isolamento, la Francia, politicamente morta come Stato-nazione, deve promuovere la costituzione di un soggetto politico sovranazionale all'altezza dei tempi, che le consenta di rinascere come potenza culturale, politica e sociale e permetta all'Europa di mantenere la propria autonomia. L'avvenire della Francia e il destino dell'Europa appaiono così legati: evitare per la Francia un ruolo subalterno rispetto agli altri blocchi costituiti implica al tempo stesso impedire che l'Europa sia divisa fra gli americani e i russi e ridotta a loro appendice, a territorio dove esercitare la loro influenza. Come i due Imperi anglo-americano e slavo-sovietico sono una realtà, anche il terzo di fatto esiste già in potenza ed è necessario attualizzarlo: si tratta di ciò che Kojève chiama Impero latino – ma con un termine particolarmente evocatore anche Unione – il quale implica la fusione della Francia con la Spagna e l'Italia<sup>33</sup>. La parentela

<sup>33</sup> Ivi, pp. 176 ss.

tra queste tre nazioni è data da una comunanza di mentalità, una specie di *Geist* condiviso che scaturisce dalla tradizione storico-artistica e dai loro usi e costumi: lungi dal dipendere da fattori razziali o biologici, gli elementi comuni appartengono all'ordine della seconda natura, ovvero alla lingua, alla cultura, alla religione e più in generale a ciò che Kojève definisce «dolce far niente»<sup>34</sup>, un'attitudine che non ha nulla a che vedere con l'indolenza, ma che somiglia all'*otium* e si distingue al tempo stesso dal benessere borghese e dal piacere aristocratico.

Per creare tale impero il primo passo consiste nel formare un'unione economica, la quale ne è la condizione necessaria, sebbene in sé non sufficiente. In questa prospettiva la questione coloniale appare agli occhi di Kojève un elemento nevralgico. I tre paesi coinvolti devono infatti mettere in comune il loro patrimonio coloniale, creando un unico piano di sfruttamento, in modo tale che i possedimenti africani costituiscano «la base reale» e «il principio unificante» dell'impero. Al tempo stesso, quest'ultimo deve avere a disposizione le risorse minerarie e agrarie dei tre paesi per favorire un'unione doganiera, così come comune deve essere il mercato interno, il commercio estero e la distribuzione dei compiti militari. Se dal punto di vista della politica estera è necessario stabilire «un unico principio direttivo» sia nella definizione degli obiettivi che nella gestione pratica, al suo interno l'unione economica coloniale deve andare di pari passo con quella della metropoli, affinché si produca un allineamento dello standard di vita e la convergenza delle tensioni sociali, favorendo così la possibilità di appianarle. Riproponen-

<sup>34</sup> Ivi, p. 183.

do un modello simile a quello dell'Eurafrica, Kojève insiste sull'idea che l'unione si costituisca intorno al Mediterraneo, il quale diventerebbe il suo fulcro sia dal punto di vista dei rapporti interni che dei benefici sul piano internazionale: da un lato, riavvicinando le sponde del mare, si risolverebbe un giorno «il problema musulmano», superando la conflittualità plurisecolare fra il Cattolicesimo e l'Islam; dall'altro ciò offrirebbe a questo impero un vantaggio notevole rispetto agli altri in termini economici, in quanto l'accesso da parte degli Imperi anglo-sassone e sovietico sarebbe condizionato dall'accordo dell'Unione, che si riserverebbe così l'esclusiva agibilità del Mediterraneo<sup>35</sup>.

La posta in gioco è tuttavia al livello politico, giacché, pur nascendo dalle ceneri dello Stato-nazione, lo scopo è creare un nuovo soggetto dotato di «una volontà di potenza o di “grandezza”», autonomo rispetto ad altre forze internazionali e capace di autodeterminazione, ovvero di definire propri obiettivi e di poterli perseguire liberamente, avendo i mezzi per farlo. Per spiegare a quali condizioni l'impero possa diventare «un'entità politica reale ed efficace», Kojève ricorre al concetto classico di «volontà generale», in quanto le azioni di tale impero devono dipendere «in ultima analisi dalla volontà di unione dei popoli imperiali ed essere indipendenti, nella misura del possibile e del

<sup>35</sup> A. Kojève, *L'Impero...*, cit., pp. 188 e 195. Non è un caso che in una precedente versione ancora inedita del saggio sull'Impero latino, nota come *Le Trident* e datata 28 novembre 1944, il carattere latino sia simboleggiato proprio dal Tridente di Nettuno, a dimostrazione del fatto che quest'unione tripartita, incarnando la tradizione dell'Impero romano, avrebbe nell'area marina il suo fulcro, sia dal punto di vista dei rapporti interni sia da quello dei vantaggi sul piano internazionale.

ragionevole, da volontà o azioni straniere», ovvero «essere prese unicamente in funzione dei desideri e delle azioni dei due imperi rivali già esistenti»<sup>36</sup>. L'operazione di Kojève è duplice: da un lato scardina il principio della sovranità dallo Stato, dall'altro scinde lo Stato dalla nazione. Sebbene non sia più uno Stato, l'impero mantiene di quest'ultimo il carattere di dominio, ma è svincolato dai confini nazionali e territoriali, a tal punto che questo nuovo soggetto è pensato come uno Stato oltre la nazione. Rispetto allo Stato universale e omogeneo che coincide con il tramonto della politica, l'impero è una realtà politica a tutti gli effetti. In questo modo Kojève separa politica e Stato – e soprattutto la fine del politico da quella dello Stato – e tenta di pensare la politica oltre il principio di Westphalia. L'impero è infatti uno Stato senza nazione, al di là della sovranità e appare come una possibile nuova forma che assume il politico nell'epoca contemporanea. Da questo punto di vista l'economia costituisce l'elemento privilegiato per pensare questo soggetto transnazionale e sovraterritoriale, in quanto la produzione e in particolare il mercato realizzano un processo di mondializzazione che trasforma gli spazi politici ampliandone i confini. Tuttavia, lungi dall'abbracciare una posizione che farebbe del politico l'epifenomeno dell'economico o che

<sup>36</sup> Ivi, pp. 191-192. Kojève prende in esame anche la posizione degli USA e dell'URSS nei confronti della nascita di un terzo impero. Da un lato, secondo lui, non sarà difficile avere l'appoggio dell'URSS che sarà bendisposta in un'ottica anti-americana e pacifista, a tal punto da fornire un aiuto economico e politico, mentre gli USA non si opporranno in una prospettiva anti-inglese, perché non vedono nessun concreto pericolo rispetto alla nascita di un terzo impero, ma hanno tutto l'interesse a indebolire il potere dei britannici all'interno della coalizione atlantica.

ridurrebbe il primo al riflesso di un ordine spontaneo, Kojève sottolinea che non è l'unità economica a creare quella politica e ribadisce al tempo stesso la necessità di pensare l'orizzonte del politico come dimensione progettuale e pianificata.

Rispetto alla *Fenomenologia del diritto*, sebbene introduca questa fase intermedia fra gli Stati e lo Stato universale e omogeneo, Kojève sembra mantenere lo stesso principio per definire il politico: è infatti proprio in quanto quest'ultimo coincide con l'opposizione amico-nemico che l'epoca degli imperi è ancora un'epoca politica. L'Impero latino nasce all'interno di una logica di potenza e si afferma come ago della bilancia teso a neutralizzare la conflittualità fra gli altri due blocchi: pur non essendo sufficientemente forte per affrontare l'URSS e gli USA, è abbastanza potente da costituire un deterrente allo scoppio di una guerra e assicurare all'Europa una zona neutra che smorzerebbe le tensioni dirette, oltre a impedire il riarmo tedesco e a rendere difficile un'egemonia tedesca o britannica sul suolo europeo. La realtà degli imperi è allora decisamente politica perché riflette una dinamica agonale, ma al tempo stesso tende ad esaurire quella stessa polemicità: se in questa fase, dal punto di vista di ciò che chiamiamo la sovranità statale esterna, si conferma il primato del politico, in quanto i rapporti fra gli Stati sono hegelianamente improntati alla lotta per il riconoscimento, l'articolazione triadica del mondo rispetto alla spartizione tra due poli smorza la stessa conflittualità e assicura l'equilibrio dell'assetto internazionale. La novità rappresentata da tale configurazione mondiale riguarda piuttosto il risvolto interno della struttura imperiale. Se queste nuove formazioni riposano su una «parentela» fra i popoli e sul carattere «familiare della

vita dell'impero» – ovvero di quello che potremmo definire un *ethos* comune – è possibile rilevare un ulteriore senso del politico proprio a partire da questo carattere di affinità e di sorellanza<sup>37</sup>. Senza misconoscere le categorie schmittiane, accanto all'inimicizia politica Kojève sembra delineare la possibilità di ciò che possiamo definire una *politica dell'amicizia*, principio in virtù del quale nascono gli imperi e si strutturano le relazioni interne ad essi, ovvero non sulla base del conflitto, bensì della collaborazione, della mutua solidarietà e del reciproco sostegno. A tal proposito è interessante un passo autobiografico di una lettera inviata a Schmitt, in cui Kojève racconta che, all'indomani della guerra, quando entrò come funzionario nel «moderno “Stato” democratico» si rese conto del fatto non esiste più la «*politica* interna», ma solo «un certo tipo di “politica estera”», la quale ha attualmente un unico obiettivo: «eliminare la Politica (=guerra) dal mondo»<sup>38</sup>.

La prospettiva di un'Europa costituita intorno a un progetto comune e capace di assicurare la stabilità rispetto alla tensione della Guerra Fredda rappresenta una forte analogia con la concezione schmittiana del *Großraum*, quale ordine post-westphaliano di macro-regioni a fondamento di un nuovo *jus gentium* improntato all'equilibrio multilaterale. Lo stesso Carl Schmitt presenta, all'inizio del *Nomos della terra*, la storia del diritto internazionale come la storia della successione di imperi e di relazioni inter-imperiali, dall'*Imperium Romanum* all'*Empire* anglo-americano<sup>39</sup>. In un saggio

<sup>37</sup> Ivi, pp. 186-187.

<sup>38</sup> Id., *Carteggio...*, cit., p. 190.

<sup>39</sup> C. Schmitt, *Il nomos della terra*, Adelphi, Milano 2011. Vd. anche Id., *Reich und Raum. Elemente eines neuen Völkerrechts*,

di pochi anni precedente a quello di Kojève, afferma che sono imperi quelle «potenze egemoniche, la cui idea politica s'irradia in un grande spazio determinato, e che per questo spazio escludono per principio gli interventi di potenze estranee»<sup>40</sup>. Il concetto di «grande spazio», specifica Schmitt, è indice del «mutamento delle dimensioni e delle rappresentazioni dello spazio terrestre che domina l'attuale sviluppo della politica mondiale» e che può condurre ad un nuovo diritto internazionale improntato a un ordinamento inedito sovranazionale, ma non universalistico. Se il duopolio Est-Ovest ha scalzato lo *jus publicum europaeum*, è necessario rifondare un altro equilibrio sulla base di una nuova pluralità di grandi spazi omogenei dominati ciascuno da una potenza egemone, in grado di escludere l'intervento di altre potenze al suo interno e di coesistere più o meno pacificamente<sup>41</sup>. Sul modello della dottrina Monroe che aveva gettato le basi di un nuovo ordine politico<sup>42</sup> – e dunque di una nuova configurazione spaziale – anche Schmitt auspica la costituzione di una terza forza alternativa al bipolarismo, che traghetti il mondo al di là del principio dello Stato sovrano, ma scongiuri il rischio di uno Stato mondiale. La tesi di Schmitt sembra essere di segno uguale e contrario rispetto a quella di Kojève: come la Francia secondo Kojève, così la Germania per Schmitt ha come unica possibilità per evitare di essere

«Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht», 7 (1940), 3.

<sup>40</sup> Id., *L'ordinamento dei grandi spazi*, in Id., *Stato, grande spazio, nomos*, Adelphi, Milano 2005, p. 141.

<sup>41</sup> Ivi, p. 107. Vd. anche il saggio *L'unità del mondo*, in Id., *Stato, grande spazio, nomos*, cit., pp. 269-290.

<sup>42</sup> Sulla dottrina di Monroe come prima elaborazione del concetto di grande spazio nel diritto internazionale, vd. C. Schmitt, *L'ordinamento dei grandi spazi*, cit., pp. 117 ss.

ridotta a mero satellite di altre potenze quella di diventare il pilastro di un nuovo spazio politico europeo che si affermi sulla scena internazionale come nuova potenza anti-americana. La differenza tra i due consiste invece nel fatto che, mentre per il giurista la possibilità di grandi spazi permette di porre un freno all'unificazione della terra e dunque alla dissoluzione del diritto internazionale, per il filosofo costituisce una fase intermedia che può favorire quello stesso processo al cui termine si realizza lo Stato universale e omogeneo<sup>43</sup>.

#### 4. *Tra impero e federazione*

Con il progetto dell'Impero latino Kojève intende delineare non solo una nuova fase – o meglio un'ulteriore tappa – nell'ambito della *Weltgeschichte*, ma anche nuove possibili forme di articolazione della politica all'epoca della fine dell'ordinamento statale, in quella fase di transizione sospesa fra il già e il non ancora. Sebbene le sue affermazioni restino spesso molto vaghe, Kojève chiarisce che la base dell'Impero latino non è un contratto o «patto» fra i paesi, né è sufficiente

<sup>43</sup> Vd. F. Tedesco, *L'Impero latino e l'idea di Europa*, cit., pp. 393-394. Schmitt si rivolge ad un esempio storico concreto, quello della Società delle Nazioni che al pari della nozione di Europa risulta altrettanto problematico. Vd. C. Schmitt, *La Società delle Nazioni e l'Europa*, in Id., *Posizioni e concetti*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 142 ss. Nell'ambito di un'ampia letteratura su questi temi, vd. M. Vegetti, *Hegel e i confini dell'Occidente*, Bibliopolis, Napoli 2005; A. Scalone, «La teoria schmittiana del grande spazio: una prospettiva post-statuale?», *«Scienza & Politica»*, 24 (2017), 56, pp. 179-205; C. Jouin, *Carl Schmitt, penseur de l'empire ou de l'impérialisme?*, *«Jus Politicum»*, Hors-Série (2017), pp. 213-232.

si realizzi un'«alleanza» o un'«intesa»<sup>44</sup>. Rispetto ai rapporti interni fra Francia, Italia e Spagna e le loro colonie utilizza formule ambigue: da un lato, sulla scorta della Russia nell'URSS e degli USA nel blocco occidentale, la Francia occuperà «il primo posto» e ricoprirà il ruolo di «primus inter pares»; dall'altro l'impero sembra essere improntato a una relazione «pacifica, fraterna, egualitaria e libera», in quanto è solo «instaurando la democrazia nell'insieme del mondo latino che è possibile togliere ad essa il carattere municipale che possiede finché resta racchiusa nelle sue frontiere nazionali»<sup>45</sup>. Proprio per questo tale impero porrà al «pensiero politico democratico problemi inediti»: da una parte permetterà alla democrazia stessa di superare la sua «ideologia tradizionale» – legata al quadro nazionale e per questo anacronistica – tanto che solo allora «la democrazia avrà nuovamente qualcosa da dire al mondo contemporaneo»; dall'altra consentirà di superare «l'opposizione sterile e paralizzante di sinistra e destra» a vantaggio di un «partito rinnovatore nella tradizione, ma in una tradizione nient'affatto “reazionaria”»<sup>46</sup>.

Alla luce dell'ambiguità relativa all'articolazione interna di questo nuovo soggetto politico, è possibile fare alcune considerazioni sul termine che Kojève usa per definire tale realtà politica. Se come forma politico-giuridica l'impero scompare dal punto di vista storico con la nascita dello Stato, divenuto la «configurazione politica moderna in Europa», e con il conseguente diritto

<sup>44</sup> A. Kojève, *L'Impero...*, cit., p. 187.

<sup>45</sup> Ivi, pp. 187 e 181.

<sup>46</sup> Ivi, pp. 185-186.

internazionale interstatale<sup>47</sup>, Kojève sottolinea un movimento inverso che va dallo Stato all'impero senza però intendere tale passaggio come un ritorno al passato, ma quale esito della crisi dell'assetto eurocentrico fondato sulla statualità<sup>48</sup>. Sebbene l'adozione del termine impero possa spiegarsi alla luce del riferimento a Napoleone, costante in tutti i suoi scritti, nonché alla realtà contemporanea, ovvero quella degli imperi coloniali, sembra opportuno delineare a tratti generali cosa implichi un tale concetto. Questo termine dalla storia più che secolare si caratterizza per «l'imprecisione che emerge ogni volta si voglia fare un catalogo esaustivo dei regimi che sono stati definiti come imperiali»<sup>49</sup>, tanto che «l'unità del vocabolo dissimula la diversità dei sistemi che esso ricopre»<sup>50</sup> e sul piano concettuale si distingue per la sua «plasticità»<sup>51</sup>. In linea generale la nozione di impero de-

<sup>47</sup> E. Tourme-Jouannet, *La disparition du concept d'empire*, «Jus Politicum», Hors-Série (2017), pp. 194 e 211.

<sup>48</sup> Come è noto in questi ultimi decenni si assiste a un ritorno *in auge* della nozione di impero, in particolare nell'ambito della politica internazionale, sebbene in un'accezione molto diversa da quella di Kojève, vd., per esempio, M. Hardt, T. Negri, *Impero*, Rizzoli, Milano 2002. In generale su tale concetto sia da un punto di vista storico che teorico, vd. D. Zolo, *L'uso contemporaneo della nozione di "Impero"*, «Filosofia politica», 18 (2004), 2, pp. 183-198 e i seguenti numeri monografici di riviste: *L'Europe et l'Empire*, «Multitudes», Majeure 3 (2000); *Empires et impérialismes*, «Cités», 20 (2004), 4; *Materiali per un lessico europeo: "Impero"*, «Filosofia politica», 16 (2002), 1; *Penser juridiquement l'Empire?*, «Jus Politicum», Hors-Série (2017).

<sup>49</sup> J. Gaudemet, *Le concept d'empire*, «Revue historique de droit français et étranger», 59 (1981), 1, pp. 61-66.

<sup>50</sup> M. Duverer, *Le concept d'empire*, PUF, Paris 1980, p. 6.

<sup>51</sup> L. Gerbier, *L'idée de l'empire à l'épreuve de la territorialité*, «Asterion», 10 (2012).

signa l'egemonia politica, economica e militare di una grande potenza su altri Stati satelliti a cui garantisce autonomia culturale e pertanto indica un'unità politica *sui generis* che include un centro, la metropoli, e una periferia, le colonie<sup>52</sup>. A differenza dello Stato, che si definisce a partire dall'unità territoriale e dalle sue dimensioni circoscritte, dall'identificazione nazionale e dalla cittadinanza, l'impero risponde a una logica duale, in quanto distingue due territori, un centro e una periferia, tra i quali c'è un rapporto gerarchico, e due forme di cittadinanza, quella degli abitanti della metropoli e quella dei coloni. È l'elemento spaziale a caratterizzarlo, giacché l'accentramento territoriale convive con una dimensione di apertura progressiva e con un'estensione senza confini su cui si dispiega un potere illimitato e una forte autorità necessaria a garantire la coesione interna. Dal punto di vista temporale è invece la durata il suo carattere specifico, essendo concepito come un'entità perenne e non soggetta a stravolgimenti, capace di svolgere una funzione equilibratrice, pur avendo ambizioni di conquista. Se, da un lato, è un'entità globale che si caratterizza per un potere centralizzato e per una vocazione universalista, dall'altro è costituito da una pluralità etnico-linguistica e appare come una macro-società eterogenea. Peculiare del concetto classico di impero è dunque un potere assoluto e non rappresentativo, in cui il sovrano è *legibus solutus*: in opposizione allo Stato di diritto e alle forme costituzionali proprie dello Stato laico moderno, l'impero è un'autocrazia, basata sulla personalizzazione

<sup>52</sup> O. Beaud, *Propos introductif*, «Jus Politicum», Hors-Série (2017), pp. 5-13; Id., *L'empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la IIIème République*, ivi, pp. 235-412.

del potere e su un principio antiegalitario. Pertanto in una prospettiva storico-teorica, per principio nulla è più distante dell'impero rispetto alla democrazia<sup>53</sup>: laddove quest'ultima riposa sul consenso e sull'auto-determinazione che costituiscono il fondamento di legittimità del governo, il primo si basa sulla guerra e sulla conquista, tanto che non si può pensare un impero senza un imperatore.

Sulla scorta di questo quadro, l'Impero latino kojéviano sembra in parte collimare con la nozione di impero e in parte distinguersene. Se è vero che esso nasce all'interno di una logica di potenza, la sua esistenza si giustifica in virtù del compito di equilibrio che svolge davanti al rischio di uno scoppio della terza guerra mondiale, tanto che, più che mettere in atto una politica di espansione, deve assicurare la pace in quanto Stato neutrale, soggetto terzo rispetto all'assetto bipolare. In tal modo per la sua condotta imparziale nell'ambito della politica internazionale pare inscrivere in sé un tratto proprio più del giuridico che del politico, nella misura in cui sembra dover attualizzare la completa neutralizzazione del principio dell'amico-nemico e favorire l'avvento di un mondo post-bellico. Inoltre, mentre l'impero include classicamente un insieme di unità politiche aggregate attraverso la forza da parte di un centro che impone la propria volontà agli altri Stati, ovvero un atto di conquista o di annessione, l'Impero latino è presentato da Kojève più come un'unione volontaria di Stati, la quale pare riposare su un accordo che permetta la formazione di una volontà generale piuttosto che su un rapporto verticale e autoritario fra

<sup>53</sup> A tal proposito vd. Y.C. Zarka, *La question de l'empire aujourd'hui*, in Th. Ménissier, *op. cit.*, pp. 215-226.

le parti. Sebbene l'Impero latino si creerà sotto l'egida della Francia, il cui obiettivo è riaffermare la propria autonomia politica, ciò non implica un rapporto di comando-soggezione. Per quanto tale impero abbia come patrimonio principale quello delle colonie ed in questa prospettiva implichi una distinzione fra un centro e una periferia, è il principio di cooperazione fra Stati uguali in diritto, associati in vista di un fine comune, a rappresentare il fondamento dell'unione fra Francia, Italia e Spagna. È infine l'orizzonte democratico che caratterizza l'impero, il quale ha nel giuridico un elemento centrale. I toni dell'articolo sono così sempre ambigui, oscillando tra l'insistenza di assicurare la *grandeur* francese – e quindi il suo primato dirigista all'interno dell'impero – e la necessità di favorire le condizioni politiche nell'ambito di uno scacchiere internazionale, che Kojève delinea con attenzione agli equilibri interni<sup>54</sup>. Mentre da una parte il ruolo della Francia non è equiparato a quello dell'Italia e della Spagna così come differente è l'interesse che la spinge a prendere l'iniziativa, dall'altra tale progetto non sembra avere una vera e propria impronta imperialistica sia sul

<sup>54</sup> A proposito delle modalità di realizzazione dell'Impero latino Kojève sottolinea, per quanto riguarda la Spagna, la necessità di sbarazzarsi di Franco, il quale intende fare del paese un dominio inglese e rappresenta la maggiore resistenza alla realizzazione del progetto imperiale; a proposito della Francia, invece, egli mette in evidenza il ruolo decisivo che può ricoprire sia De Gaulle, a condizione che ci sia da parte sua una «conversione» al progetto latino, sia il partito comunista francese. Indispensabile è anche l'appoggio della Chiesa cattolica, poiché la religione rappresenta un pilastro fondamentale della costruzione dell'Impero latino, come la chiesa protestante per il blocco americano o quella ortodossa per l'URSS (A. Kojève, *L'Impero...*, cit., pp. 200-206).

piano della politica estera, perché non deve avere mire espansionistiche e bellicistiche – ma al contrario una funzione di difesa, per impedire che l'Europa diventi il campo di battaglia di URSS e USA – sia soprattutto sul piano della politica interna.

Sulla base di queste considerazioni si pone la possibilità di comprendere l'Impero latino come una federazione, ovvero come un'entità politica risultato di una associazione libera e permanente dei suoi membri, i quali sono fra loro in una relazione orizzontale e paritaria. Alcune indicazioni utili a tal proposito si trovano nella *Fenomenologia del diritto*, quando Kojève affronta il rapporto fra diritto statutale interno e diritto internazionale pubblico: se nella società contemporanea, il diritto dello Stato è il solo diritto in atto, in quanto lo Stato applica la propria idea di giustizia alle interazioni fra i propri cittadini, ovvero fra amici politici<sup>55</sup>, il diritto internazionale presuppone l'esistenza di una pluralità di diritti nazionali interni ed è pertanto un diritto potenziale, che in quanto tale tenderà ad attuarsi. Tuttavia, secondo Kojève, ai nostri giorni, in un mondo cioè diviso in Stati, neanche il diritto interno è pienamente attualizzato, ma lo diventerà solo nel caso di una società che comprenda l'intera umanità. La dialettica fra atto e potenza propria del diritto si intreccia così con la tensione fra diritto e Stato, dal momento che la tendenza del diritto a raggiungere la piena attualità coincide con la soppressione della pluralità dei diritti interni: l'attualizzazione del diritto interno è al tempo stesso la sua internazionalizzazione e dunque l'unificazione dei rispettivi diritti statali, così come l'attualizzazione del diritto internazionale

<sup>55</sup> A. Kojève, *Linee...*, cit., pp. 134 ss.

coinciderà con la sua nazionalizzazione e quindi con il divenire un diritto interno<sup>56</sup>. Perché possa esistere un diritto internazionale è necessario ammettere una società non politica e dunque la soppressione dello Stato sovrano in modo tale che gli stessi Stati si trasformino in gruppi infra-statali<sup>57</sup>. Ciò significa che tale società, da un lato, abolirà l'esistenza di Stati autonomi, giacché deve essere impedito fra i suoi membri ogni tipo di rapporto politico, ovvero improntato all'opposizione amico-nemico, e, dall'altro, cercherà di unificare al suo interno i diritti degli Stati in un unico diritto. Sebbene una società con queste caratteristiche sia necessariamente universale, si può ammettere una società intermedia, che abbia nemici esterni ma nessun nemico interno, quindi nessuno Stato al suo interno. Su tali presupposti essa dovrà organizzarsi in Stato, ma i suoi membri non potranno costituire Stati propriamente detti, cioè sovrani, e applicheranno tutti il diritto comune: in questo caso si avrà una federazione giuridica e politica, composta da Stati autonomi e non sovrani i quali sono tra loro in un rapporto pacifico, cioè sono amici, e hanno uno stesso nemico. Dichiarò Kojève che «in questi casi si determina una dialettica politica analoga a quella della signoria. Essa conduce all'“impero”, cioè alla “federazione”, in cui il vincitore “riconosce” il vinto che lo “riconosce”: i due si fondono in una unità superiore, in modo che non esiste né vincitore né vinto»<sup>58</sup>.

Dotata di un unico diritto che impone a tutti gli Stati federati, la federazione resta un soggetto politico

<sup>56</sup> Ivi, p. 346.

<sup>57</sup> Ivi, p. 349.

<sup>58</sup> Ivi, p. 347 n.

che tende ad estendere i propri confini attraverso la conquista e l'annessione di Stati stranieri a cui applicare il proprio diritto interno e dunque mira ad estendersi il più possibile e a inglobare l'intera umanità fino al momento in cui cesserà di essere uno Stato perché non avrà più nemici. In questa prospettiva il diritto internazionale pubblico tende ad attualizzarsi come diritto federale, vale a dire come «diritto interno pubblico (costituzionale e amministrativo) di uno Stato federato»<sup>59</sup>. Pertanto i percorsi del diritto interno e di quello internazionale sono speculari: il diritto internazionale si attualizza come diritto interno di uno Stato federale e quello interno fa altrettanto nella misura in cui si internazionalizza, cessando di essere uno fra i tanti diritti interni, finché il diritto federale non sarà altro che il diritto assoluto di una «federazione mondiale», «una semplice unione giuridica mondiale»<sup>60</sup>. Kojève sembra così individuare nella federazione non una semplice aggregazione di Stati sovrani, in quanto il movimento di unione fra di essi implica al tempo stesso il superamento della struttura classica statale. La federazione si colloca allora «fra lo Stato e l'impero»<sup>61</sup>: rispetto a quest'ultimo implica un'unione volontaria e non risulta da un atto di conquista unilaterale, mentre a differenza del primo deve essere pensata al di là del

<sup>59</sup> Ivi, p. 356.

<sup>60</sup> Ivi, p. 359.

<sup>61</sup> Vd. su questo punto O. Beaud, *La fédération entre l'État et l'Empire*, in A. Allain et al. (éds), *Les fédéralismes*, Presses universitaires du Septentrion, Lille 1996, pp. 33-58. Vedi anche Id., *Théorie de la fédération*, PUF, Paris 2007 e Id., *La Fédération comme forme politico-juridique*, in G. Duso, A. Scalone (a cura di), *Come pensare il federalismo*, Polimetrica, Milano 2010, pp. 19-48.

principio di sovranità. Pertanto la federazione non è semplicemente un trattato fra gli Stati, né un'organizzazione internazionale, né ancora un super Stato al di sopra degli Stati membri, perché non risponde alla logica contrattualista, non implica una relazione di assoggettamento dei singoli Stati al potere federale o un rapporto gerarchico di comando-obbedienza<sup>62</sup>.

### 5. *La «piccola Europa» e il problema politico del XX secolo*

Negli anni successivi alla redazione del saggio sull'Impero latino, Kojève matura la tesi per cui il blocco sovietico e quello americano procedono nella stessa direzione, a testimonianza di un'accelerazione verso un ordine globale planetario. Scrive a Schmitt nel 1955: «tra dieci o vent'anni anche un “non hegeliano” dovrà notare che l'Oriente e l'Occidente non solo vogliono (dopo Napoleone) la stessa cosa, ma addirittura la fanno», così come, in una nota dell'*Introduzione alla lettura di Hegel*, specifica che «se gli americani fanno la figura di cino-sovietici arricchiti, è perché i Russi e i Cinesi non sono che degli Americani ancora poveri, anche se in via di rapido arricchimento»<sup>63</sup>. L'opposizione fra lo «statalismo livellatore» del socialismo

<sup>62</sup> Schmitt definisce la federazione come «un'associazione permanente, che serve al comune fine di autoconservazione politica di tutti i membri della federazione e basata sul libero accordo, mediante la quale lo *status* politico complessivo di ogni singolo membro è modificato in vista di uno scopo comune» (*Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano 1984, pp. 477-480).

<sup>63</sup> A. Kojève, *Carteggio...*, cit., p. 191 e Id., *Introduzione...*, cit., p. 543.

russo e il «liberismo» fondato sui grandi trust e sulla disoccupazione delle masse popolari, che Kojève delineava nel saggio sull'Impero latino, appare ai suoi occhi destinata ad affievolirsi, in quanto, da un lato, gli USA assicureranno progressivamente ammortizzatori sociali e, dall'altro, i russi finiranno per aprirsi al modello capitalista. Ecco che la stessa possibilità di un conflitto mondiale fra i due imperi sembra uno scenario meno concreto a favore di un allineamento progressivo verso un mondo che sostituisce alla lotta politica la competizione economica e l'amministrazione burocratica.

In questa prospettiva il dialogo con Schmitt si fa più serrato a proposito della triade *Nehmen/Teilen/Weiden*, giacché secondo Kojève, se nella post-storia non c'è più appropriazione perché non c'è più azione negatrice<sup>64</sup>, il problema del secolo in corso è in realtà quello della produzione e della distribuzione di risorse, in quanto USA e URSS perseguono lo stesso obiettivo – ovvero «vivere bene e in pace» – e si distinguono solo per il modo in cui vogliono arrivarci<sup>65</sup>. Tale cambiamento di paradigma si riflette anche nella politica estera, in quanto la fase politica di espansione coloniale si è esaurita, sostituita ormai dalla logica distributiva di uno Stato amministrativo, in cui governo e parlamento appaiono ora esautorati a causa di un reciproco bilanciamento che ha condotto a una «“neutralizzazione” del politico». Pertanto anche l'imperialismo ha cambiato segno, poiché la «prognosi mondiale su base hegeliana», sottolinea Kojève, non solo preconizza la

<sup>64</sup> Id., *Carteggio...*, cit., p. 186. Vd. C. Schmitt, *Appropriazione, divisione, produzione*, in Id., *Le categorie...*, cit., pp. 295-312.

<sup>65</sup> A. Kojève, *Carteggio...*, cit., p. 190.

pacificazione globale e il disarmo, ma spinge a porre al centro dell'ordine mondiale la «ripartizione razionale delle materie prime e dei prodotti industriali», nonché il «livellamento del reddito all'interno di ogni paese e tra i diversi paesi in via di sviluppo»<sup>66</sup>.

In una conferenza tenuta a Düsseldorf nel 1957 su invito proprio di Schmitt, Kojève mette al centro il rapporto fra capitalismo e colonialismo<sup>67</sup>. Con una formula tanto sintetica quanto efficace, Kojève afferma che «Marx si è sbagliato nelle sue previsioni non perché avesse torto», bensì «perché aveva ragione»: il fordismo ha infatti comportato una rivoluzione all'interno del capitalismo, assicurando ai proletari un buon salario e quindi un certo potere d'acquisto, tanto che, per una sorta di astuzia della ragione, i capitalisti, proprio alla luce delle tesi marxiane e in accordo con esse, hanno preso le contromisure necessarie ad assicurare la perpetuazione del sistema e a impedire una rivoluzione sociale<sup>68</sup>. Per questo, dichiara Kojève in modo provocatorio, Henry Ford è stato il più grande marxista ortodosso del XX secolo. Se il capitalismo ha risolto le sue contraddizioni interne in modo pacifico e democratico, grazie a una politica sociale improntata a ciò che oggi chiamiamo welfare, la progressiva omogeneizzazione del sistema economico occidentale ha fatto sì che il capitalismo classico di carattere politico sia stato sostituito dal colonialismo economico, in virtù

<sup>66</sup> Ivi, pp. 190-191.

<sup>67</sup> La prima parte della conferenza è stata pubblicata in A. Kojève, *Capitalismo e socialismo. Marx è Dio e Ford il suo profeta*, in Id., *Il silenzio della tirannide*, cit., pp. 157-162 e la seconda in Id., *Il colonialismo nella prospettiva europea*, in *Adelphiana. Pubblicazione permante*, 2, Adelphi, Milano 2003, pp. 1-21.

<sup>68</sup> A. Kojève, *Capitalismo e socialismo*, cit., pp. 160 ss.

del quale, senza la necessità di avere colonie vere e proprie, si assiste allo sfruttamento del sud del mondo da parte dei paesi industrializzati, i quali sono tutti colonialisti pur senza avere colonie. Ciò ha condotto a una nuova divisione del mondo, non più fra Est e Ovest, bensì fra Nord e Sud, ovvero fra una minoranza euro-americana e una maggioranza afro-asiatica, fra una minoranza di ricchi che consumano al di sopra delle loro necessità e un gigantesco proletariato. Questo, profetizza Kojève, ovvero il colonialismo economico, è il «problema politico del XX secolo», la cui soluzione è per il mondo occidentale «una questione di vita o di morte»<sup>69</sup>. È su queste basi che il filosofo introduce una quarta radice del termine *nomos*, ovvero quella del dono, poiché l'antico «colonialismo appropriatore» ha lasciato il posto a un «colonialismo donatore», attraverso il quale poter superare il divario fra Nord e Sud. Come gli riconosce esplicitamente Schmitt, proprio nella contrapposizione fra le regioni sviluppate industrialmente e quelle che non lo sono, Kojève ha individuato il «nuovo *nomos* della terra»<sup>70</sup>. Da questo punto di vista la possibilità di un nuovo assetto geopolitico europeo, dunque di un Impero latino, sembra coincidere con questa nuova forma di capitalismo: secondo la prospettiva schmittiana tale nuova *Ordnung* necessita di una differente *Ortung*, in quanto implica una riarticolazione dello spazio, nello specifico di un grande spazio che includa l'intera regione del Mediterraneo. Secondo Kojève la costituzione dell'Impero

<sup>69</sup> Id., *Il colonialismo*, cit., pp. 12 ss.

<sup>70</sup> C. Schmitt, *Lo Stato come concetto concreto*, in Id., *La formazione dell'esprit in Francia e altri scritti sull'Europa e sullo Stato*, Il Nuovo Melangolo, Genova 2015, p. 113.

latino, o come dichiara esplicitamente nella conferenza del '57, della «piccola Europa»<sup>71</sup>, potrebbe non solo fare da contrappeso a potenze giganti come gli USA, ma costituire un nuovo orizzonte economico e politico, ovvero, come afferma nel saggio sull'Impero latino, essere una potenza «imperiale senza mai diventare "imperialista"», capace di mettere in atto una politica economica distinta da quella liberista<sup>72</sup>.

Se è vero che la prospettiva di un riconoscimento universale pare ancora lontana, lo scenario delineato da Kojève risulta incredibilmente attuale e suggerisce l'ipotesi che, nonostante tutto, l'amministrazione non sia sufficiente ad adempiere al compito che la (post) storia ci pone davanti. La stessa eventualità di un'unificazione giuridica mondiale annunciata e auspicata da Kojève prima del suo incarico presso il Ministero francese, da un lato, sembra uno dei possibili destini che abbiamo davanti e, dall'altro, pare presupporre un'unità del mondo ancora di là da venire. Al contrario la questione irrisolta di quel soggetto inedito che è l'Unione europea risulta strettamente legata alla dimensione economica, in quanto il superamento dell'opposizione fra Nord e Sud del mondo e i caratteri specifici di un possibile colonialismo donatore non possono prescindere dalla fisionomia che l'Europa come unità politica deciderà di assumere: che si tratti di una federazione o di un impero, di una società civile sovranazionale o di una associazione di Stati, questa è la partita ancora aperta. Se lo scenario post-politico sembra essere posticipato, a dimostrazione dell'impossibilità di eliminare fino in fondo il politico, tale prospettiva risulta per Kojève

<sup>71</sup> A. Kojève, *Il colonialismo...*, cit., p. 21.

<sup>72</sup> Id., *L'Impero...*, cit., p. 209.

auspicabile qualora la politica sia sostituita dal diritto, secondo quell'ideale di unificazione giuridica delineata nella *Fenomenologia del diritto*, mentre è deprecabile e pericolosa qualora il ruolo del politico sia occupato dall'economia. La lezione di Kojève che ha così bene colto l'orientamento dei processi in atto e ha annunciato l'entrata nell'epoca della post-storia, sebbene rinviandone continuamente la data, è quella di essere vigili di fronte al rischio di ciò che rappresenterebbe una ricaduta nella pre-storia, ovvero un ritorno al nazionalismo e alla frammentazione politica. Di fronte all'emergere di nuove spinte secessioniste, alla recrudescenza di istanze sovraniste o al ripristino di vecchie frontiere, che sembrano in parte smentire la prospettiva teleologica delineata da Kojève, una delle sfide che l'Europa si trova davanti per compiersi come progetto politico-culturale consiste nel sottrarsi alla doppia morsa del populismo nazionalista da un lato e della tecnocrazia dall'altro. Proprio per questo si potrebbe ripartire da quella frase laconica formulata dallo stesso Kojève, secondo la quale l'Impero latino pone al pensiero politico democratico dei problemi inediti, a testimonianza di come, ben lungi dall'essere conclusa, la storia ha se non altro un finale ancora aperto.

DAL FUNZIONALISMO  
AL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI:  
L'ETERNO RITORNO DELL'ORDOLIBERALISMO?

Alessio Scaffidi

1. *Introduzione*

«Del manifesto di Ventotene si dovrebbe correggere l'eccessivo ottimismo»<sup>1</sup>. Con tali parole Altiero Spinelli commentava alla televisione di Stato, agli inizi degli anni '80, il pioneristico programma di federalismo europeo di cui fu autore insieme ad Ernesto Rossi<sup>2</sup>. A distanza di circa quarant'anni da quell'intervista

<sup>1</sup> Affermazione fatta nel corso del programma televisivo *Perché sì, perché no*, reperibile sul sito RAI all'indirizzo internet <https://www.raiplay.it/video/2017/02/Perche-si-perche-no-Altiero-Spinelli-0841ec36-f3f6-487b-8c10-cd3d57936b0b.html>

<sup>2</sup> Redatto da Altiero Spinelli e da Ernesto Rossi nel biennio 1941-1942, durante il confino sull'isola di Ventotene, il Manifesto è in realtà il frutto del dibattito tenutosi fra gli stessi Spinelli e Rossi con Eugenio Colorni, Ursula Hirschmann, Dino Roberto, Enrico Giussani, Giorgio Braccialarghe, Arturo Buleghin e Milos Lokar. Diffuso dapprima clandestinamente in copie ciclostilate, esso fu pubblicato a Roma nel 1944 dalla Società Anonima Poligrafica Italiana. Responsabile della cura editoriale fu Eugenio Colorni, che scrisse anche una prefazione anonima, firmata semplicemente

alla RAI – ed a quasi ottanta dalla stesura dell'opera – una siffatta affermazione risulta essere ancora di estrema attualità dato che quella «solidarietà sociale europea»<sup>3</sup>, fortemente caratterizzante l'intero ordito del Manifesto, rappresenta tutt'oggi il grande *vulnus* dell'integrazione europea.

La tesi che vuole la costruzione europea carente nella sua dimensione sociale si è infatti tramutata oramai in una «*idée reçue*»<sup>4</sup>, tanto che diversi autori si sono spinti a definire l'Europa sociale come un vero e proprio «*myth*»<sup>5</sup>. Un *peccato originale* acuitosi nel corso degli anni a causa della crisi economica, dell'avanzata dei populismi e della decadenza delle entità statuali.

Eppure oggi il tema dei diritti sociali sembra aver trovato nuovamente un posto di rilievo all'interno dell'agenda europea a seguito della proclamazione congiunta – da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione – del *Pilastro europeo dei diritti sociali*, nonché grazie alla creazione dell'*Autorità europea del lavoro* (ELA). Ma tali innovazioni – di grande impatto ad opinione delle istituzioni europee – rappresentano effettivamente un cambio di rotta verso un'Europa più sociale?

Le pagine che seguono non hanno l'ambizione di fornire una risposta precisa a questa solo apparente-

come Movimento Italiano per la Federazione Europea e datata 22 gennaio 1944.

<sup>3</sup> A. Spinelli, E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita. Progetto di un manifesto*, prefazione di E. Colorni, 1944, punto D.

<sup>4</sup> R. Balduzzi, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, «Federalismi», 16 (2018), pp. 244-253.

<sup>5</sup> Tra tutti cfr. M. Hopner, *Social Europe is a Myth*, «Social Europe», 5 novembre 2018.

mente semplice domanda, bensì si prefiggono il più modesto obiettivo di stimolare la riflessione del lettore su uno dei temi cruciali per il futuro dell'UE. Nello specifico ciò sarà fatto, in primo luogo, analizzando alcuni aspetti nodali, di carattere politico ed economico, del processo di integrazione europea; successivamente esaminando le fondamenta giuridiche del cosiddetto *modello sociale europeo*; ed infine vagliando le potenzialità del Pilastro europeo dei diritti sociali e della nuova Autorità europea del lavoro.

## *2. Le radici della questione sociale europea: funzionalismo ed ordoliberalismo*

*In principio era l'homo oeconomicus* o, sarebbe forse meglio dire, il mercato comune. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) prima, difatti, e la Comunità economica europea (CEE) poi, nascono – come è ben noto – quali organizzazioni di natura essenzialmente economica, volte alla creazione di un mercato comune basato sulla libera circolazione dei fattori produttivi e su di una sana concorrenza. Per garantire tali obiettivi, che non implicavano un superamento della sovranità degli Stati membri, «i Padri Fondatori diedero vita ad una struttura, fondata su strumenti più evoluti di quelli previsti dalle organizzazioni internazionali classiche, che lasciasse le materie politicamente più sensibili alla competenza degli Stati membri»<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> G. Rossolillo, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, «Il Diritto dell'Unione europea», 23 (2018), 1, pp. 121-153.

Ebbene, quello che nel racconto di molti risulta essere una progressione lineare ed a tratti quasi “obbligata” del processo di integrazione – che nasce con la CECA e termina con l’UE – in realtà rappresenta il frutto di un lungo e complesso confronto di natura politica ed ideologica, il quale – come si vedrà – ha avuto ricadute rilevanti sullo spazio riservato alla tutela dei diritti sociali all’interno dell’ordinamento europeo.

Nel Secondo dopoguerra, in quella che può essere considerata la fase genetica, si fronteggiarono principalmente tre diversi modi di intendere il processo di unificazione europea<sup>7</sup>: quello federalista, quello confederalista e quello funzionalista. Il confronto fu molto acceso<sup>8</sup> e certamente tutti i modelli ora menzionati ebbero un’influenza effettiva sugli sviluppi concreti dell’integrazione; tuttavia nella narrazione tradizionale si è soliti sottovalutare il ruolo giocato in tale fase cruciale dalla teoria funzionalista. Questa, appa-

<sup>7</sup> In realtà l’idea di un’unità europea ha una storia pluriscolare, affondando le proprie radici nello stesso Medioevo, si ricordano ad esempio gli scritti di Dante Alighieri (cfr. *De Monarchia*, redatto fra il 1310 e il 1313) e di Pierre Dubois (cfr. *De recuperatione Terrae Sanctae*, scritto dopo il 1308). È però solo a partire dal 1914 – e più nello specifico a seguito dello scoppio del primo conflitto mondiale – che si realizza un salto qualitativo nello sviluppo dell’idea di Europa unita.

<sup>8</sup> Al riguardo si può ricordare, ad esempio, come tra i motivi della cosiddetta *crisi della sedia vuota* (durata dal 30 giugno 1965 al 29 gennaio 1966, data in cui fu siglato il cosiddetto *Compromesso di Lussemburgo*) vada certamente menzionata l’opposizione del presidente francese Charles De Gaulle ad una integrazione europea orientata verso il federalismo (in quel caso specifico il *casus belli* fu una proposta di modifica concernente la politica agricola comune, la cosiddetta PAC).

rentemente compressa tra i due grandi poli ideologici degli *Stati Uniti d'Europa* e dell'*Europa delle patrie*<sup>9</sup>, ha invece per lungo tempo rappresentato la vera forza motrice dell'integrazione europea<sup>10</sup>.

Per tale ragione risulta necessario soffermarsi *funditus* sui principi cardine di tale pensiero. Al riguardo, in primo luogo va detto che la teoria funzionalista – di natura tecnico-amministrativa prim'ancora che politico-giuridica – sosteneva che, per superare le resistenze nazionali, occorresse scegliere «la via dello sviluppo graduale della cooperazione internazionale in settori o funzioni limitati, ma via via più importanti dell'attività statale, in modo da realizzare uno svuotamento progressivo e quasi indolore delle sovranità nazionali»<sup>11</sup>.

Si è soliti riconoscere quale primo teorico della dottrina funzionalista l'economista rumeno David Mitrany<sup>12</sup>. Questi, nel suo celebre saggio *A Working*

<sup>9</sup> Tra i maggiori sostenitori delle due tesi si annoverano rispettivamente Altiero Spinelli e Charles De Gaulle.

<sup>10</sup> Come ha giustamente osservato Sergio Pistone, il metodo funzionalista ha avuto «il merito decisivo di rendere possibile un assai lento ma inarrestabile avanzamento dell'integrazione europea, che la pura cooperazione intergovernativa avrebbe condotto al ristagno». Cfr. S. Pistone, *Europeismo*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. III, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1993.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> È bene sottolineare come, secondo alcuni autori, sarebbe più corretto considerare David Mitrany un precursore del funzionalismo più che un funzionalista vero e proprio, almeno da un punto di vista politologico; scrive infatti Giorgio Sola: «Un'ultima annotazione riguarda l'avvio della diffusione del funzionalismo politologico. Per quanto una prospettiva funzionalista fosse presente nelle relazioni internazionali a partire dagli anni Trenta, quando vi venne introdotta da David Mitrany [...], il funziona-

*Peace System*<sup>13</sup>, affermò i principi basilari del funzionalismo prendendo le mosse dall'esperienza internazionale fatta da istituzioni di carattere tecnico quali, ad esempio, l'Unione Telegrafica Internazionale e la Croce Rossa Internazionale. Ad opinione di Mitrany l'integrazione delle attività umane al di là dei confini statali poteva realizzarsi positivamente solo attraverso la creazione di istituzioni di natura tecnica (e non politica), dotate di poteri limitati di carattere amministrativo o economico; ad esse, invero, doveva essere affidato esclusivamente il compito di risolvere problemi specifici della comunità internazionale. E ciò perché «il controllo di una funzione dell'attività statale comporta di fatto il trasferimento di una porzione della sovranità a tali istituzioni e l'accumulazione nel tempo di tali trasferimenti parziali provoca, alla fine, il trasferimento della stessa sede dell'autorità»<sup>14</sup>.

Se Mitrany viene indicato come il primo teorico del funzionalismo, è però Jean Monnet ad essere riconosciuto come il vero realizzatore di tale pensiero. Durante i due conflitti mondiali, infatti, egli diede vita (dietro mandato del governo francese e britannico) ad organismi specializzati comuni agli Alleati per l'ottimizzazione degli approvvigionamenti di armi e di

lismo di cui si parla nel secondo dopoguerra ha come principale riferimento i contributi di Gabriel Almond e della sua scuola». Cfr. G. Sola, *Storia della Scienza Politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996, p. 122.

<sup>13</sup> D. Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Oxford University Press/The Royal Institute of International Affairs, London 1943.

<sup>14</sup> S. Pistone, *op. cit.*

viveri<sup>15</sup>. Sulla base degli ottimi risultati ottenuti da tali organismi, Monnet pensò che il metodo da lui applicato durante la guerra potesse aver successo anche in tempo di pace<sup>16</sup> e su scala europea, discostandosi così da quella dimensione mondiale del funzionalismo originariamente concepita da Mitrany.

L'idea di fondo era dunque quella di affidare l'amministrazione di alcune attività pubbliche ad un'apposita amministrazione europea, la quale avrebbe ricevuto le direttive comuni dagli Stati nazionali che «le avrebbero formulate in appositi trattati o in ulteriori decisioni intergovernative; questa amministrazione avrebbe dovuto, nell'applicazione di tali direttive, essere separata e indipendente dalle amministrazioni nazionali»<sup>17</sup>. Nel progetto di Monnet il primo settore nel quale mettere in pratica tale teoria doveva essere quello carbo-siderurgico; una scelta questa – com'è ben noto – giustificata dal fatto che mettere in comu-

<sup>15</sup> Per una dettagliata biografia di Jean Monnet si consiglia la lettura del libro R. Mayne, C.P. Hackett, *The Father of Europe: The Life and Times of Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne 2019, consultabile sul sito della Fondation Jean Monnet pour l'Europe.

<sup>16</sup> La rilevanza dell'esperienza bellica nella formazione del pensiero di Monnet può essere racchiusa nelle celebri parole da lui pronunciate il 5 agosto del 1943 nel corso di una riunione del Comitato francese di liberazione nazionale (di cui fu membro): «Non ci sarà pace in Europa se gli Stati verranno ricostituiti sulla base della sovranità nazionale. Gli Stati europei sono troppo piccoli per garantire ai loro popoli la necessaria prosperità e lo sviluppo sociale. Le nazioni europee dovranno riunirsi». Cfr. *Note de réflexion de Jean Monnet (5 août 1943)*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne. Archives Jean Monnet. Fonds AME. 33/1/4.

<sup>17</sup> S. Pistone, *op. cit.*

ne tali produzioni avrebbe significato rimuovere una delle cause dei sanguinosi conflitti del passato, dato che le suddette materie prime costituivano i principali elementi per la realizzazione di armamenti<sup>18</sup>. La solidarietà d'interessi così generata, in un settore chiave per la vita economica degli Stati aderenti, avrebbe conseguentemente spinto prima all'integrazione graduale di altre porzioni di mercato e poi a quella delle ulteriori attività statali fondamentali. L'unificazione realizzata intorno ad interessi concreti, da ultimo, avrebbe trovato il suo logico coronamento in una costituzione federale.

Come risaputo, solo la prima parte del progetto di Monnet si è poi effettivamente concretizzato – prima nella celebre *Dichiarazione Schuman*<sup>19</sup>, poi nella CECA ed infine nella CEE (ma anche il Trattato di Maastricht e quello di Lisbona presentano una forte connotazione funzionalista) – mentre il disegno federale è rimasto tutt'oggi irrealizzato.

Alla luce di tali elementi può dunque correttamente affermarsi che «l'edificio dell'Europa è stato costruito

<sup>18</sup> Senza dimenticare poi come i siti di produzione di tali materie prime si concentrassero principalmente nella fascia di confine tra Francia e Germania ovvero in regioni, come l'Alsazia, contese tra i due Stati a partire dalla Guerra dei Trent'anni. Non è un caso, dunque, che nella celebre Dichiarazione Schuman (cfr. nota seguente) sia stato affermato: «La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio [...] cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime».

<sup>19</sup> La Dichiarazione, preparata da Monnet, fu pronunciata dal ministro degli Affari Esteri francesi Robert Schuman il 9 maggio 1950. Essa è considerata il *manifesto* del funzionalismo europeo in ragione soprattutto delle celebri parole: «l'Europa non verrà creata tutta in una volta e secondo un unico progetto, ma verrà costruita attraverso realizzazioni concrete tali da creare solidarietà reali».

in larga parte con il metodo funzionalista»<sup>20</sup>. Se le fondamenta sono rimaste di tipo confederale (basate, cioè, su Trattati stipulati da Stati sovrani e ratificati dai rispettivi parlamenti), e se sono stati realizzati alcuni importanti progetti di ispirazione federalista (ad esempio il Parlamento eletto direttamente dai cittadini europei) «le strutture portanti sono state realizzate grazie all'approccio funzionalista»<sup>21</sup>.

Tuttavia, la ricostruzione fin qui proposta sarebbe fatalmente incompleta se il successo del funzionalismo non fosse correlato alla “silenziosa” ascesa dell'ordoliberalismo; e ciò perché l'integrazione attraverso il mercato ed il diritto, perseguita come detto pocanzi dal funzionalismo, ha di fatto veicolato e realizzato a livello europeo le teorie ordoliberali dell'economia sociale di mercato<sup>22</sup>.

Con il termine ordoliberalismo si è soliti indicare il pensiero economico-politico sviluppato, a partire dagli anni '20<sup>23</sup>, dalla cosiddetta Scuola di Friburgo, ovvero da alcuni economisti e giuristi – tra i cui nomi spiccano quelli di Walter Eucken, Franz Böhm, Alexander Rüstow e Wilhelm Röpke – dell'ateneo dell'omonima città tedesca<sup>24</sup>. Elaborato per rispondere alla crisi del

<sup>20</sup> S. De Luca, *Funzionalismo*, in M.E. Cavallaro, F.M. Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2018.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Tesi sostenuta, *ex multis*, da A. Sandulli nel suo *Il ruolo del diritto in Europa*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

<sup>23</sup> Precursore di tale teoria è da molti considerato l'economista austriaco Ludwig von Mises (1881-1973) con il suo celebre saggio *Nation, Staat und Wirtschaft. Beiträge zur Politik und Geschichte der Zeit* del 1919.

<sup>24</sup> Il termine ordoliberalismo deriva dal titolo della rivista accademica *Ordo* a cui facevano capo gli studiosi della Scuola di Friburgo.

sistema economico mondiale dopo la Grande guerra e dopo la crisi del 1929, l'ordoliberalismo, si è affermato principalmente con l'ambizione di garantire ordine e prosperità economica alla Germania del secondo dopoguerra attraverso una "terza via"<sup>25</sup>, alternativa sia al liberalismo classico, sia al socialismo.

In particolare l'idea di fondo è che il libero mercato rappresenti un *ordine istituzionale* (e non naturale) e come tale debba essere costituito e regolamentato<sup>26</sup> da un'autorità indipendente attraverso la cosiddetta *Costituzione economica*<sup>27</sup>. Il mercato, infatti, se lasciato

<sup>25</sup> Si veda al riguardo M. Foucault, *Naissance de la biopolitique: cours au collège de France, 1978-79*.

<sup>26</sup> E qui emerge prepotentemente l'elemento che forse meglio distingue il liberalismo ottocentesco dall'ordoliberalismo ovvero il ruolo preminente riconosciuto da quest'ultimo al diritto nello sviluppo del sistema economico e nel processo di integrazione europea; un'idea questa fondamentale, riassumibile nell'espressione *integration through law*.

<sup>27</sup> Sul punto appare opportuno riportare quanto scritto da O. Malatesta, *L'ordoliberalismo delle origini e la crisi della Repubblica di Weimar. Walter Eucken su Sombart, Schumpeter e Schmitt*, «Filosofia politica», 32 (2019), 1, pp. 67-82: «Il necessario atto di spoliticizzazione proposto da Schmitt, e sostenuto anche dagli ordoliberali, consiste nella creazione di una *Wirtschaftsverfassung* (costituzione economica) che garantisca l'impermeabilità del meccanismo concorrenziale rispetto all'intervento parlamentare. L'atto di porre una nuova costituzione economica non può che essere eminentemente politico, dato che il suo scopo politico è quello di depoliticizzare l'economia. Proprio per questo la *Wirtschaftsverfassung* rappresenta «una decisione politica generale [Gesamtsentscheidung] sull'ordine della vita economica nazionale, che permette di costituzionalizzare le regole economiche – come la stabilità dei prezzi e le regole della concorrenza –, affinché il potere legislativo e quello esecutivo siano obbligati ad adeguarvisi».

a se stesso non si autoregolamenta, bensì conduce alla creazione di monopoli. Corollari di tale concezione sono: un severo ordinamento monetario; un credito conforme alle norme di concorrenza e la sua regolamentazione per scongiurare monopoli; una politica tributaria e fiscale che non sia elemento di disturbo alla libera concorrenza e che eviti sovvenzioni che la possano alterare; la tutela dei consumatori finalizzata a minimizzare i comportamenti opportunistici.

Alla luce di tali elementi si può quindi comprendere la ratio della concezione ordoliberal di democrazia, elaborata anch'essa a partire dall'idea di ordine economico o comunque da una riduzione dell'ordine politico all'ordine economico; il mercato, infatti, in quanto fondato su «continui plebisciti attorno all'offerta di beni», costituirebbe una ideale forma di «democrazia plebiscitaria giorno per giorno e ora per ora»<sup>28</sup>. Da ciò dunque il senso della locuzione “economia sociale di mercato”, dove «il richiamo alla socialità assolve alla funzione di presidiare la riconduzione dell'ordine politico all'ordine economico, il primato del secondo sul primo. In questa prospettiva la posizione del cittadino viene fatta coincidere con quella del consumatore»<sup>29</sup>.

Ebbene, tale pensiero economico e politico – come anticipato – ha avuto una grande rilevanza nel momento della costruzione europea, fungendo da substrato politico-economico al metodo funzionalista. Per tale ragione si è giustamente affermato che nei primi dieci anni del

<sup>28</sup> F. Böhm, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Mohr, Tubinga 1950.

<sup>29</sup> A. Somma, *L'economia sociale di mercato: III. L'ordoliberalismo al crollo del fascismo*, «Biblioteca della libertà», 46 (2011), n. 200 online, p. 12.

percorso di integrazione sono state seguite per lo più le tesi ordoliberali della Scuola di Friburgo, «ed infatti [il suddetto] pensiero giuridico-economico ha rappresentato da punto di vista teorico per l'atto fondativo dell'Europa unita ovvero per il Trattato di Roma del '57»<sup>30</sup>.

Ma ciò non deve stupire dato che da Walter Hallstein, primo presidente della Commissione europea (1958-1967) a Hans von der Groeben, commissario alla concorrenza (1958-1967), passando per Müller-Armack, negoziatore del Trattato, la maggior parte dei tedeschi che parteciparono alla creazione del Mercato comune negli anni '50 aderiva al pensiero di Eucken, mentre lo stesso Röpke fu addirittura consigliere del presidente Adenauer nella Germania del dopoguerra<sup>31</sup>.

### *3. Le ricadute del funzionalismo e dell'ordoliberalismo sul modello sociale europeo*

Una volta delineati – seppur brevemente – gli elementi costitutivi del funzionalismo e dell'ordoliberalismo, si rende ora necessario esaminare l'influenza

<sup>30</sup> A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, «Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online», speciale 1 (2019), pp. 13-14.

<sup>31</sup> È interessante notare come Michel Foucault, nella sua opera già citata, affermi in più passaggi che la funzione storica dell'ordoliberalismo sia stata anche quella di legittimare attraverso l'economia – cioè attraverso l'esercizio della libertà economica all'interno di un ordine giuridico del mercato concorrenziale – uno Stato, come quello tedesco, uscito distrutto dall'esperienza bellica. Una funzione quindi di soggettivizzazione-legittimazione riconosciuta all'ordoliberalismo che potrebbe oggi essergli parimenti attribuita all'interno del processo di integrazione europea.

avuta da tali modelli sull'emersione e sulla conseguente tutela, a livello eurounitario, dei diritti sociali.

La matrice economico-amministrativa del processo di integrazione europea, infatti, non solo ha profondamente caratterizzato la fase genetica dell'Europa unita, manifestandosi nell'indifferenza<sup>32</sup> dei Trattati istitutivi verso i diritti sociali<sup>33</sup>, ma con pari vigore si è palesata anche successivamente ovvero al momento della costruzione del cosiddetto *modello sociale europeo* (MSE).

Coniata agli inizi degli anni '90 dall'allora presidente della Commissione delle Comunità europee Jacques Delors<sup>34</sup>, l'espressione MSE indica la risposta

<sup>32</sup> Una indifferenza definita quale vera e propria «frigidità sociale europea». Cfr. G.F. Mancini, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, atti del convegno di Parma (30-31 ottobre 1985), organizzato dalla Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Parma e dalla Sezione Emilia-Romagna del Centro nazionale studi di diritto del lavoro Domenico Napoletano, Padova, CEDAM, 1988, pp. 26 ss. Sul punto si veda anche P. Gargiulo, *Il modello sociale europeo tra politica e diritti sociali dopo la riforma di Lisbona*, in Id. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, pp. 10-28.

<sup>33</sup> Ad esempio R. Nielsen, R. Szyszczak, in *The Social Dimension of the European Community*, Copenhagen 1993, p. 37, mettono in rilievo come sin dalle origini i Trattati abbiano individuato nella libertà di circolazione il rimedio a qualsiasi forma di distorsione della competizione nel mercato del lavoro. Invece G. Grasso, ne *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli 2012, considera la sottovalutazione dei diritti sociali intrinseca allo stesso legame europeo.

<sup>34</sup> Per comprendere meglio la figura di Jacques Delors non appare superfluo ricordare come questi, prima di diventare pre-

europea al modello americano di capitalismo di mercato<sup>35</sup>. Un modello alternativo di sviluppo fondato sull'inscindibile interdipendenza tra crescita economica e coesione sociale – così come espressamente affermato nel Libro bianco sulla Politica sociale europea<sup>36</sup> – il quale annovera tra i propri obiettivi primari il lavoro, il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione professionale, la lotta alla disoccupazione<sup>37</sup>.

Il Libro bianco dunque, senza dubbio alcuno, segna un punto di svolta per la tutela dei diritti sociali in Europa. Esso, infatti, ha rappresentato il prototipo sul quale sono state modellate le sezioni dedicate alla politica sociale dei successivi trattati europei – tanto che il contenuto del MSE è rimasto sostanzialmente immutato almeno fino al Trattato di Lisbona – permettendo

il presidente della Commissione delle Comunità europee (dal 1985 al 1994!), abbia ricoperto gli incarichi di Presidente della Commissione economica e monetaria del Parlamento europeo (1979-81), di ministro per l'Economia e la Finanza (1981-83) e, in seguito, di ministro per l'Economia, la Finanza e il Bilancio (1983-84). In aggiunta, nel 1988 Delors venne nominato anche presidente di un comitato dei governatori delle banche centrali dell'Unione europea il quale elaborò un progetto relativo all'Unione monetaria europea, il cosiddetto *Piano Delors*.

<sup>35</sup> In realtà la dottrina ha fornito diverse definizioni di MSE tanto che, come affermato da C. Caggiano, ne *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino 2008, pp. 4 ss., essa può tutt'oggi ritenersi *incerta*.

<sup>36</sup> Il Libro bianco sulla Politica sociale europea espressamente afferma che: «economic and social progress must go hand in hand. Competitiveness and solidarity have both to be taken into account in building a successful Europe for the future» (*European Social Policy - A Way Forward for the Union: A White Paper, Part A. COM (94) 333 fin.*, 27.07.1994, p. 2).

<sup>37</sup> Ivi, pp. 9-14.

così «un elevarsi di tono e di rango al riconoscimento degli obiettivi sociali dell'Unione»<sup>38</sup>.

Tuttavia, va del pari segnalato come anche numerosi aspetti dell'attuale questione sociale europea affondino le proprie radici nel suddetto documento e, più specificamente, nella sua forte matrice funzionalista ed ordoliberalista. A tale scuola di pensiero va infatti ricondotta la stessa logica di fondo del MSE la quale, *in primis*, riconduce all'equilibrata coesistenza di economia, politica e diritto il buon funzionamento dei mercati (leggasi della libera concorrenza) e che, *in secundis*, individua nella realizzazione di una economia più competitiva e dinamica il principale fattore di garanzia della coesione sociale.

Questa visione «statica, per alcuni versi irrealista ed asettica, dove sembra assente il conflitto, l'agonismo delle istanze sociali, l'antagonismo, il dissenso»<sup>39</sup>, trova il suo compimento nell'equazione cittadino uguale consumatore<sup>40</sup>, mettendo di converso ai margini – sia chiaro non formalmente, bensì in concreto in quanto mero strumento per il perfezionamento del mercato – la figura del lavoratore<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> R. Balduzzi, *op. cit.*, p. 245.

<sup>39</sup> A. Lucarelli, *op. cit.*, p. 15.

<sup>40</sup> E qui risulta opportuno ricordare come il nostro Codice del consumo, introdotto con il Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, sia frutto degli impulsi europei.

<sup>41</sup> Sul punto appaiono illuminanti le parole del Prof. Massimo La Torre: «Il cittadino europeo è *aut* imprenditore *aut* consumatore; c'è assai poco di "lavoratore" residuo in questa figura, così come essa si forma nei trattati. [...] Il diritto del lavoro non ha cittadinanza né resistenza propria nel sistema delle cosiddette quattro libertà fondamentali, libertà di circolazione di beni, di persone economicamente impegnate, di capitali e di servizi» (M.

Ebbene, l'idea che la crescita sociale debba essere perseguita attraverso il mercato è stata definitivamente istituzionalizzata con il Trattato di Lisbona nell'art. 3 TUE il quale fa esplicito riferimento a quel concetto di economia sociale di mercato di chiara ispirazione ordoliberal. Certo, nello stesso articolo sono del pari menzionate la piena occupazione, la parità tra donne e uomini nonché la solidarietà tra generazioni, ma comprendere quale incidenza possano avere in concreto tali «innovazioni sociali»<sup>42</sup> è davvero molto complesso, sia per la genericità con la quale le stesse sono indicate, sia perché l'economia sociale di mercato – come afferma lo stesso articolo del TUE – deve sempre mantenere il carattere della forte competitività economica.

Perplessità queste che si acutizzano fortemente se si mette in luce l'assenza di un riferimento agli obiettivi sociali in relazione all'attuazione della politica economica e monetaria dell'UE, il cui fondamento resta in via esclusiva il «principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza»<sup>43</sup>. Al riguardo neanche un eventuale richiamo alla cosiddetta “clausola sociale”, contenuta nell'art. 9 TFUE<sup>44</sup>, può essere utile dato che la dottrina maggioritaria – pur propendendo oramai per la sua vincolatività – le attribuisce un am-

La Torre, *Editoriale*, «Ordines. Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee», 3 (2017), 2, p. 8).

<sup>42</sup> Così come definite dallo stesso P. Gargiulo, *op. cit.*, p. 15.

<sup>43</sup> Cfr. art. 119 TFUE, parr. 1 e 2.

<sup>44</sup> Il cui testo è così formulato: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana».

bito di applicazione circoscritto, proprio in ragione di quell'obbligo espresso per l'Unione di assicurare «la coerenza delle sue politiche conformandosi al principio di attribuzione delle competenze»<sup>45</sup>.

E qui si giunge infine al vero nodo gordiano: nel campo della politica sociale non sussistono competenze esclusive dell'UE, bensì solo concorrenti (ex art. 4 TFUE) e di supporto (ex art. 6 TFUE come nel caso, ad esempio, della formazione professionale). L'esercizio delle competenze sociali dell'Unione resta quindi, nel primo caso, irrimediabilmente legato al principio di sussidiarietà, nel secondo, al «rispetto delle responsabilità degli Stati»<sup>46</sup> in ordine alla definizione delle proprie politiche e dei propri sistemi organizzativi.

In sintesi dunque – come è stato correttamente evidenziato – nelle materie sociali «l'Unione “tiene conto”, “rispetta”, “incoraggia”, “facilita”, “sostiene”, “completa”»<sup>47</sup>, mentre sono gli Stati a mantenere la responsabilità della tutela dei diritti sociali attraverso i rispettivi sistemi organizzativi. Un *modus operandi* che probabilmente aveva qualche speranza di successo agli inizi degli anni '50, quando i sei membri della CEEA condividevano (forse) una stessa concezione di Stato sociale, non di certo oggi che la frattura Mitteleuropa/Europa mediterranea, unitamente a quella di più recente emersione gruppo di Visegrad/Europa occidentale, porta con sé visioni irrimediabilmente differenti in relazione alle politiche sociali da attuare. Senza poi dimenticare che l'ipotetica integrazione sociale, affidata – come visto – agli Stati membri, dovrebbe

<sup>45</sup> Cfr. art. 7 TFUE.

<sup>46</sup> Cfr. art. 165 TFUE, par.1.

<sup>47</sup> R. Balduzzi, *op. cit.*, p. 247.

esser portata avanti sempre nel rispetto degli stringenti vincoli di bilancio<sup>48</sup>.

Se queste sono le premesse giuridiche sulle quali si fonda la tutela europea dei diritti sociali non può che risultare improvvido il tentativo di ricercare un salto di qualità su tale fronte nelle pieghe del Titolo X del TFUE, intitolato espressamente “Politica sociale”. La portata del suddetto titolo infatti, al di là di quanto in precedenza già affermato, è fortemente ristretta sia in considerazione della clausola che in questa sede circoscrive la competenza concorrente dell’Unione

<sup>48</sup> Il conflittuale rapporto tra diritti sociali e vincoli di bilancio è stato naturalmente sottoposto più volte all’esame delle corti costituzionali dei diversi Stati europei (cfr. *ex multis* l’Acórdão n. 187/2013, del 5 aprile 2013, reso dal Tribunal constitucional portoghese). Per quanto concerne più propriamente l’Italia, il problema si è manifestato in tutta la sua complessità a partire dalla riforma del 2012 la quale ha esplicitamente costituzionalizzato, modificando il testo dell’art. 81 della Carta, il principio di equilibrio di bilancio. A partire da tale momento alla Consulta è stato richiesto con crescente insistenza, anche a causa della miopia del Legislatore, di trovare un possibile equilibrio tra principi divenuti con il passare del tempo di pari rango ma da sempre sostanzialmente antitetici. Orbene, la Corte costituzionale italiana – affrontando a più riprese ed in maniera non sempre univoca il cosiddetto problema del «costo dell’incostituzionalità» (sul punto si rinvia a L. Sica, *Cosa è vivo e cosa è morto della sentenza 10 del 2015 a quasi due anni dalla sua pronuncia*, «Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online», III (2016), 2, pp. 1-16) – nelle celebri sentenze n. 178/2015 e 275/2016 si è attestata su posizioni essenzialmente antitetiche rispetto a quelle raggiunte dalla giurisprudenza della CGUE (cfr. *infra*). Per una più generale analisi del ruolo avuto dalla giurisprudenza costituzionale nel periodo della crisi economica si segnala l’illuminante articolo di M. Cartabia, *Consulta e crisi: bilanciamento tra persone, risorse e comunità*, «il Sole 24 ore», 29 novembre 2019.

agli aspetti definiti nei Trattati, sia in ragione della stessa formulazione degli artt. 151 ss. TFUE «ove i confini tra competenza concorrente e competenza di supporto, coordinamento e completamento, sembrano molto sfumati»<sup>49</sup>.

Del pari, neanche la formale equiparazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>50</sup> ai Trattati ha segnato un rilevante passo in avanti nel campo della tutela dei diritti sociali. In tale Carta, infatti, i suddetti diritti sono confluiti principalmente in un generico capo intitolato "Solidarietà", accentuando così quella confusione lavoratore-consumatore già evidenziata in precedenza<sup>51</sup>. Senza poi dimenticare come l'art. 51 della Carta riproponga nuovamente l'insormontabile ostacolo dell'attribuzione di competenze<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> R. Balduzzi, *op. cit.*, p. 247.

<sup>50</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata solennemente a Nizza nel dicembre 2000 e divenuta giuridicamente vincolante a seguito dell'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona. L'art. 6 TUE stabilisce infatti ora, espressamente, che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

<sup>51</sup> Nel capo IV della Carta, dopo alcuni articoli dedicati ai diritti dei lavoratori, si parla indistintamente di "tutela dell'ambiente" (art. 37) e di "protezione dei consumatori" (art. 38). Per un'analisi critica della Carta di Nizza in relazione alla tutela dei diritti sociali si veda M.V. Ballestrero, *Europa dei mercati e promozione dei diritti*, Working Paper Centro studi di diritto del lavoro europeo Massimo D'Antona, 2007, pp. 12 ss.

<sup>52</sup> L'art. 51 della Carta di Nizza recita: «1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi

Alla luce di una siffatta ricostruzione non può allora stupire né il fatto che l'Unione abbia nel tempo provato a progredire nelle politiche sociali principalmente con atti di *soft law* ed attraverso il cosiddetto “metodo aperto di coordinamento” (MAC)<sup>53</sup>, né che l'atto più progressista in ambito sociale a livello europeo sia stato a lungo la Carta sociale europea<sup>54</sup>, un trattato stipulato nell'ambito del Consiglio d'Europa e quindi al di fuori dell'Unione.

Un quadro notevolmente complesso, aggravatosi infine a causa dell'atteggiamento – secondo alcuni «smaccatamente antisociale»<sup>55</sup> – avuto a più riprese

e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze. 2. La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati».

<sup>53</sup> Basato principalmente sull'effetto deterrente del *nam-ing&shaming*, cioè del “biasimo” da parte degli altri Stati e dell'opinione pubblica verso lo Stato che non si conformi agli orientamenti dell'Unione. Sul rapporto specifico tra diritti sociali e metodo aperto di coordinamento si veda G. Bronzini (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Roma 2018, p. 10; per una analisi critica sul metodo aperto di coordinamento si veda invece A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione Europea*, Imprimatur, Reggio Emilia 2017, pp. 190 ss.

<sup>54</sup> Adottata a Torino nel 1961 e riveduta a Strasburgo nel 1996, la Carta sociale europea ha avuto il grande merito di prevedere nel suo Protocollo addizionale una procedura di reclami collettivi. Tale procedura ha rafforzato il ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative, permettendo loro di rivolgersi direttamente al Comitato Europeo dei Diritti Sociali per verificare le possibili violazioni della Carta nei rispettivi Paesi. A riguardo cfr. *La procedura dei reclami collettivi della Carta sociale europea*, Council of Europe, Strasburgo 2012.

<sup>55</sup> Così F. Angelini, *L'Europa sociale affidata alla Corte di Giustizia CE: “sbilanciamento giudiziale” versus “omogeneità*

dalla stessa Corte di Giustizia. «Nel difficile contemperamento tra mercato e diritti sociali, infatti, l'ago della decisione si è decisamente sbilanciato a favore del primo»<sup>56</sup>, così come avvenuto con le celebri statuizioni *Viking* e *Laval*<sup>57</sup> (ma non solo) ove il Giudice europeo ha giudicato i differenziali salariali nei diversi Paesi membri come ammissibili strumenti di attuazione del principio di libera concorrenza tra le imprese, aprendo così le porte al fenomeno del *dumping sociale*.

#### 4. Cambio di rotta?

Il 17 novembre 2017 nella città di Göteborg, a margine del percorso intrapreso dalle istituzioni europee con il *Discorso sullo stato dell'Unione*<sup>58</sup>, i Presidenti di Consiglio, Parlamento e Commissione europea hanno siglato il *Pilastro europeo dei diritti sociali*. L'atto in oggetto, redatto secondo lo schema tradizionale di una carta dei diritti, si apre con un lungo ed articolato Preambolo, suddivisibile essenzialmente in due parti:

*costituzionale*”, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli 2010, II, pp.1498 ss.

<sup>56</sup> A. Ciancio, *All'origine dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, «Federalismi», 16 (2018), p. 24.

<sup>57</sup> Rispettivamente CGUE (Grande sezione), sent. 11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, causa C-438/05 e CGUE (Grande sezione), sent. 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, causa C-341/05.

<sup>58</sup> Discorso tenuto dall'allora Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker dinanzi al Parlamento europeo riunitosi in seduta plenaria a Strasburgo il 15 settembre 2016.

nella prima sono riassunti gli avanzamenti compiuti nei decenni dall'Unione in materia sociale, mentre nella seconda è ricostruito il complesso quadro economico-politico, successivo alla crisi del 2008, che ha indotto le suddette istituzioni a dare nuova linfa alla discussione intorno al Modello sociale europeo.

Una volta chiarite le premesse giuridiche, istituzionali, economiche e sociali, il Pilastro enuclea venti principi (in certi casi si è alla presenza di veri e propri diritti poiché dotati di un carattere sufficientemente determinato)<sup>59</sup> che l'Unione e gli Stati si prefiggono di realizzare in campo sociale. Essi sono suddivisi in tre capi dedicati rispettivamente a: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, eque condizioni di lavoro, protezione ed inclusione sociale.

L'adozione del Pilastro è stata salutata con grande entusiasmo dai leader europei tanto che l'allora presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, a margine della firma, si è spinto ad affermare: «È un momento storico per l'Europa. La proclamazione del pilastro farà sì che la dimensione sociale costituisca uno degli elementi fondamentali del futuro dell'Unione. Quest'occasione è il frutto di una scelta precisa, che mira a fare della dimensione sociale dell'UE una pietra miliare»<sup>60</sup>.

Effettivamente l'adozione di tale atto ha avuto, senza dubbio, il grande merito di riaccendere i riflettori su un tema complesso e particolarmente sensibile per

<sup>59</sup> È questa la tesi sostenuta da G. Bronzini (a cura di), *op. cit.*, p. 6.

<sup>60</sup> Commissione europea, *Dichiarazione del presidente Juncker sulla proclamazione del pilastro europeo dei diritti sociali*, STATEMENT/17/4706, Bruxelles, 17 novembre 2017.

l'opinione pubblica europea. A ben vedere, però, – al di là degli altisonanti proclami istituzionali – «è difficile che il vertice tenutosi a Göteborg nel novembre del 2017 possa davvero lasciare un'effettiva traccia di sé negli anni a venire»<sup>61</sup>. E ciò perché le problematiche brevemente esposte nelle pagine precedenti non sono state superate dal nuovo Pilastro, anzi in esso hanno trovato piena cittadinanza.

In primo luogo, infatti, a lasciare perplessi è la scelta di voler affidare ad un atto di *soft law* – da considerare al massimo *politicamente* impegnativo per le istituzioni che lo hanno proclamato – «l'ambiziosa pretesa di una sorta di rifondazione politico-costituzionale dei diritti sociali nell'Unione europea»<sup>62</sup>. Non è un caso, quindi, che nel preambolo sia ben delineata la base giuridica sulla quale si muove il Pilastro (ovvero i già citati artt. 3 TUE, 9, 151 ss. TFUE), con l'ulteriore, formale ed oramai ultronea specificazione che l'atto in esame non comporterà un ampliamento delle competenze conferite dai Trattati all'Unione, rispettando fedelmente i principi di sussidiarietà e proporzionalità. D'altronde è lo stesso Preambolo ad autolimitare le pretese del Pilastro, *in primis* affermando che esso «è stato ideato segnatamente per la zona euro»<sup>63</sup>, pur essendo rivolto a tutti gli Stati membri; *in secundis* individuando quale proprio obiettivo principale quello di fungere (esclusivamente) «da guida per realizza-

<sup>61</sup> S. Giubboni, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. Bronzini (a cura di), *op. cit.*, p. 16.

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Preambolo, par. 13.

re risultati sociali e occupazionali»<sup>64</sup>, riconsegnando dunque il timone nelle mani delle istituzioni europee e, soprattutto, degli Stati membri.

A preoccupare maggiormente, però, è ancora una volta l'impostazione ordoliberalista che affiora chiaramente dalla lettura del Preambolo. In tale sede, invero, è ribadita nuovamente l'idea che l'efficientamento del mercato unico europeo rappresenta il vero (e forse unico) veicolo di diffusione e potenziamento delle politiche sociali, facendo dunque intendere l'esistenza di un chiaro ordine gerarchico tra il cosiddetto "sistema delle quattro libertà fondamentali" ed i diritti sociali<sup>65</sup>.

Alla luce di siffatte premesse non si possono che leggere quindi con disillusione i paragrafi del Pilastro che esaminano, infine, le cause delle «attuali sfide sociali europee», da imputare – ad avviso degli estensori dell'atto – «per lo più ad una crescita relativamente modesta, che affonda le sue radici in un insufficiente sfruttamento del potenziale produttivo e di partecipazione al mercato del lavoro». Una pericolosa cecità sulle ragioni strutturali che agitano la questione sociale europea la quale non lascia prevedere nelle proposte del Pilastro «un'effettiva correzione della logica operativa di fondo della *governance* economico-finanziaria europea, centrata sui dettami ordoliberali dell'*austerità* e del consolidamento fiscale»<sup>66</sup>.

Previsioni negative che invero hanno trovato una prima conferma nei recenti dati resi pubblici dal Social Protection Committee in ragione dei quali «it remains

<sup>64</sup> Ivi, par. 12.

<sup>65</sup> Al riguardo si veda anche M. La Torre, *op. cit.*

<sup>66</sup> S. Giubboni, *op. cit.*, p. 20.

unlikely that the Europe 2020 poverty and social exclusion target will be achieved»<sup>67</sup>.

Sfortunatamente non possono essere riposte grandi speranze neanche nella nuova Autorità europea del lavoro (ELA) la quale, annunciata in pompa magna all'inizio del 2017, entrerà a pieno regime soltanto nel 2024 (ben sette anni dopo!)<sup>68</sup>. Le finalità dell'ELA dovrebbero essere principalmente tre, tutte legate alla tutela della *labour mobility* (tanto cara alle teorie ordoliberali)<sup>69</sup> ed in particolare: supportare gli Stati membri «in providing access for individuals and employers to information on their rights and obligations as well as to relevant services»; agevolare la cooperazione inter-statale «in the cross-border enforcement of relevant Union law, including facilitating concerted and joint inspections and tackling undeclared work»; facilitare il raggiungimento di risoluzioni extragiudiziali «in cases of cross-border disputes between national author-

<sup>67</sup> Cfr. *Review of the social situation and the development in the social protection policies in the Member States and the Union. 2019 Annual Report from the Social Protection Committee*, Commissione europea.

<sup>68</sup> L'Autorità ha tenuto la sua prima riunione ufficiale il 16 ottobre 2019.

<sup>69</sup> Al riguardo è sufficiente riportare le parole pronunciate dell'ex presidente Juncker in data 13 settembre 2017: «We should make sure that all EU rules on labour mobility are enforced in a fair, simple and effective way by a new European inspection and enforcement body. It seems absurd to have a Banking Authority to police banking standards, but no common Labour Authority for our Single Market» (Commissione europea, *Fair labour mobility: Commission welcomes agreement on the European Labour Authority*, STATEMENT/19/844, Strasburgo 14 febbraio 2019).

ities»<sup>70</sup>. Al di là però di tali generiche affermazioni, attualmente la sola certezza sull'Autorità concerne la città dove essa avrà sede, ovvero Bratislava.

### 5. Prospettive

«E pur si move!» Nonostante infatti la complessità delle sfide attuali, le criticità genetiche mai superate ed i numerosi passi falsi compiuti, il progetto europeo è tuttora *in fieri*, probabilmente in maniera inarrestabile ed irreversibile (e l'esperienza della Brexit sembrerebbe fornire una prova in tal senso). Al contempo però, quanto meno alla luce dello stato attuale dell'UE, quel processo di *costituzionalizzazione*<sup>71</sup> europea da molti auspicato per il raggiungimento della Europa politica – e sociale – non sembra oggi realizzabile.

Quali prospettive quindi per l'Europa del prossimo futuro? Nel panorama scientifico attuale la proposta forse più convincente è riassumibile nell'espressione *Unione sociale europea (USE)*<sup>72</sup> la quale, come chiarito dal suo principale propugnatore, non indica «a European Welfare State» bensì «a union of national

<sup>70</sup> Informazioni reperibili sul sito ufficiale dell'Autorità all'indirizzo <https://ela.europa.eu/>. Sul punto si veda anche Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344.

<sup>71</sup> Si leggano in tal senso *ex plurimis* A. Sandulli, *op. cit.*; G. Bronzini, *op. cit.*

<sup>72</sup> F. Vandenbroucke, *European Social Union: A Political Necessity and an Urgent Research Programme*, «Journal for a Progressive Economy», 1 (2013), 1, pp. 45 ss.

welfare states, with different historical legacies and institutions»<sup>73</sup>.

Un modello di integrazione alternativo dunque rispetto a quello funzionale/ordoliberalo poiché basato su di un sistema solidaristico<sup>74</sup> tra Stati dell'Unione, capace di far fronte all'assenza di un'entità statale europea che realizzi una piena unificazione delle strutture portanti del *welfare state*. L'idea di fondo, infatti, è quella di costruire un ambiente comune nel quale gli spazi sociali e le unità redistributive nazionali – tuttora saldamente ancorati al ruolo di protezione sociale che connota in profondità, seppure secondo modelli assai diversificati, l'identità costituzionale dello Stato in Europa – «possano convivere in una logica di mutuo riconoscimento e di sostegno reciproco, assicurando al contempo un'indispensabile base di legittimazione democratica allo stesso processo d'integrazione europea»<sup>75</sup>.

La promessa fatta dalla neo presidente della Commissione europea di creare un salario minimo europeo nei primi cento giorni del proprio mandato sembrerebbe andare in tale direzione<sup>76</sup>, aprendo così nuovamente

<sup>73</sup> F. Vandenbroucke, *The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction*, in F. Vandenbroucke, C. Barnard, G. De Baere (eds), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, pp. 3 ss.

<sup>74</sup> Fondato principalmente su standard minimi comuni in materia di protezione sociale e su forme istituzionalizzate di perequazione.

<sup>75</sup> S. Giubboni, *op. cit.*, p. 21.

<sup>76</sup> «I believe it is high time that we reconcile the social and the market in today's modern economy. [...] The dignity of work is sacred. Within the first 100 days of my mandate, I will propose a legal instrument to ensure that every worker in our Union has a

uno spiraglio verso il cambiamento. Sempre che le spinte ordoliberali non prendano il sopravvento anche questa volta<sup>77</sup>.

fair minimum wage. [...] We must also do more to support those who lose their jobs because of external events that affect our economy. This is why I will propose a European Unemployment Benefit Reinsurance Scheme. This will protect our citizens and reduce the pressure on public finances during external shocks». Cfr. Ursula von der Leyen, *A Union That Strives for More. My Agenda for Europe, Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, consultabile sul sito della Commissione europea.

<sup>77</sup> Spinte che palesemente emergono dal programma della neo presidente: «I am proud of our unique European social market economy. [...] Our people and our business can only thrive if the economy works for them. This is what our social market economy is all about» (*ibidem*, corsivo dell'autore).

MUTAMENTI DELLA SOVRANITÀ  
E VINCOLO “CONCORRENZIALE”.  
PER UN’ANALISI CRITICA E COMPARATA  
DELLA COSTRUZIONE ISTITUZIONALE EUROPEA

Domenico Caldaralo

1. *Introduzione*

Il processo di integrazione europeo è caratterizzato da una profonda crisi non solo di matrice tecnico-giuridica ed economica, ma anche esistenziale ed assiologica. La crisi, in altre parole, tocca i valori fondativi del progetto, improntati in origine ai principi di cooperazione e condivisione reciproca. Quale frutto di una costruzione “ibrida”, vale a dire della sedimentazione di istituzioni nate a seguito di un processo di integrazione funzionalistica<sup>1</sup>, di cui ispiratore è stato in larga misura il politico francese Jean Monnet, esso ha proceduto nella convergenza dei paesi aderenti se-

<sup>1</sup> Contrariamente alla dottrina federale, che presuppone il trasferimento a un potere costituzionale sovranazionale di una sovranità indivisa, il funzionalismo è un indirizzo istituzionale in base al quale l’integrazione avviene per singoli settori economici e comporta uno “spacchettamento” a tappe della sovranità statale dei paesi aderenti, in vista di una futura cessione completa delle prerogative sovrane.

guendo il criterio dell'agganciamento dell'autorità dello Stato ad un settore economico specifico, da cui sarebbe poi derivato, nella visione monnettiana, per effetto *spill over*<sup>2</sup>, il trasferimento sovranazionale degli altri principali settori di intervento dello Stato<sup>3</sup>.

La costruzione sovranazionale si trova di fronte, dunque, a una crisi manifesta. La condivisione sempre più intensa di numerosi settori economici non ha condotto all'auspicato Stato unitario europeo. La definizione dello spazio economico e della moneta comune, entrambi creati con il trattato di Maastricht, sono stati realizzati senza che ne scaturissero, infatti, gli auspicati "Stati Uniti d'Europa" desiderati da Monnet<sup>4</sup>. Inoltre, il "salto" verso l'integrazione monetaria e l'unificazione dei mercati, non sorretti da una architettura politica unitaria, ha impedito di raggiungere una condivisione solidale dei destini europei, che si sarebbe potuta realizzare ad esempio tramite meccanismi di bilancio unitari, vietati giuridicamente ex art. 125 TFUE, oppure tramite meccanismi di monetizzazione del debito e sostegno ai titoli pubblici degli Stati (il cui divieto è espresso all'art. 123 TFUE)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> L'effetto *spill over* (lett. in inglese "traboccare") in economia indica quel fenomeno per cui un'attività economica volta a beneficiare un determinato settore o una determinata area territoriale produce effetti positivi anche oltre tali ambiti.

<sup>3</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna 2005, p. 16.

<sup>4</sup> J. Monnet, *Cittadino d'Europa*, Guida, Napoli 2007, p. 355.

<sup>5</sup> La strada di una possibile integrazione solidale, attenta al piano sociale, era stata imboccata con il Trattato di Amsterdam, nel quale erano incluse le disposizioni sulla politica sociale precedentemente relegate in un protocollo allegato al Trattato di Ma-

L'impronta ordoliberal e neoliberale<sup>6</sup> del processo d'integrazione europeo in tale fase ha contribuito a creare una statualità europea di tipo "post-keynesiano", che non implica alcun riferimento alla dottrina keynesiana, poiché auspica la liquidazione del keynesismo per abbracciare il neoliberalismo e tutelare il mercato e la concorrenza, escludendo l'obiettivo della piena occupazione, al cui posto ha sostituito il perseguimento

astricht. Tuttavia, venne presto abbandonata in favore di politiche finalizzate ad incrementare la concorrenza e a deregolamentare i mercati, principi sui quali, nella fase post-Maastricht, si è voluto in larga parte fondare il processo di integrazione (su tutti si pensi alle regole di bilancio incluse nel Patto di stabilità e crescita).

<sup>6</sup> L'uso in coppia dei due sostantivi sarà sostituito in seguito dal doppio prefisso "ordo-neo" anteposto al termine "liberalismo"; tale uso è a mio avviso giustificato per due ordini di fattori; in primo luogo per il fatto che la matrice ideologica delle due scuole politico-economiche, quella di Chicago e di Friburgo, è sostanzialmente affine (traendo origine dal liberalismo classico), anche se essa diverge sotto diverse questioni; in secondo luogo perché, con riferimento al processo d'integrazione europea, entrambi i filoni neoliberali incisero sulle decisioni che portarono all'assetto istituzionale ed economico comunitario (almeno fino all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso). L'ordoliberalismo assisteva con gli accordi per il mercato interno conclusi con il Trattato di Roma (1957) a un importante successo: veniva infatti realizzato un mercato comune incentrato sul principio di concorrenza e libera circolazione dei fattori produttivi che rappresentava una conferma della dottrina cardine del pensiero ordo-neoliberale (cfr. L. Mesini, *Ordoliberalismo, trionfo e crisi dell'ideologia tedesca*, «Limes» (2018), 12, p. 240). A dimostrazione della stretta contiguità tra ordoliberalismo e neoliberalismo c'è poi il ruolo di mediatori tra le due correnti neoliberali svolto da due dei padri nobili del neoliberalismo americano, Friedrich von Hayek e Ludwig von Mises, sul cui ruolo si veda M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano 2012, pp. 77, 134.

di una politica monetaria deflattiva incentrata sulla riduzione dell'inflazione e sulla stabilità dei prezzi (art. 119 TFUE)<sup>7</sup>. Con il venir meno del contesto bipolare della guerra fredda, l'ordoliberalismo, da dottrina economica della Germania degli anni della ricostruzione, ha finito «per fornire invece i principi su cui si fonda l'Unione Europea, con le sue regole di controllo e governance del mercato comune e della zona euro. Da principio ordinatore interno alla Germania, l'ordoliberalismo si è trasformato in un insieme di vincoli europei e principi di governance di fatto funzionali all'affermazione degli interessi dell'economia nazionale tedesca trainata dalle esportazioni»<sup>8</sup>.

Gli stringenti criteri di convergenza fissati a Maastricht, frutto della svolta neoliberale del decennio precedente e al tempo stesso prodotto della mentalità ordoliberal tedesca, se da un lato consentono un controllo efficace delle finanze dei paesi aderenti, dall'al-

<sup>7</sup> Sull'impatto delle teorie monetariste nel panorama economico si veda J.K. Galbraith, *Storia dell'economia*, Rizzoli, Milano 2007, pp. 300-310. Sull'ordoliberalismo si veda A. Somma, *L'ordoliberalismo e la cancellazione del costituzionalismo antifascista*, in «Critica marxista. Nuova serie», genn.-febb. 2016, pp. 49-54 e L. Mesini, *op. cit.*, pp. 233-243; sulle origini storico-filosofiche dell'ordoliberalismo invece O. Malatesta, *L'ordoliberalismo delle origini e la crisi della Repubblica di Weimar*, «Filosofia politica», 1 (2019), pp. 67-81.

<sup>8</sup> L. Mesini, *op. cit.*, p. 241. Cfr. W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano 2013, pp. 118-132 sul nesso tra integrazione e liberalizzazione e sul ruolo dell'integrazione economica come fattore di trasformazione in senso neoliberista delle economie nazionali europee. Sulla natura ordoliberal dell'integrazione europea la questione appare molto dibattuta in ambito accademico e, a ben guardare, niente affatto scontata.

tro impediscono di rispondere a periodi di recessione attraverso il ricorso a politiche anticicliche di carattere espansivo, fondate sulla spesa in deficit<sup>9</sup>.

A livello politico la struttura europea pare aver assunto un profilo, potremmo dire, *post-democratico*, essendo venuto meno quel compromesso, tipico dell'«età d'oro» delle democrazie liberali sorte nel trentennio successivo al secondo conflitto mondiale, tra capitalismo e democrazia, fondato sulla compresenza della tutela dei diritti sociali e rispetto delle regole del mercato<sup>10</sup>. L'incompatibilità tra esigenze di tutela di un'«unione dotata di un *single market*» (per dirla con von Hayek)<sup>11</sup>, ovvero di un mercato unico, e difesa dei diritti sociali è stata sancita per decisione della Corte di Giustizia europea, la quale, tramite le sentenze sui

<sup>9</sup> L. Mesini, *op. cit.*, p. 241.

<sup>10</sup> Sul concetto di post-democrazia cfr. C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 6; in J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 43, c'è la definizione del processo istituzionale europeo come «federalismo esecutivo post-democratico»; inoltre sul rigetto della democrazia da parte delle classi dirigenti cfr. C. Lasch, *La ribellione delle élite*, Feltrinelli, Milano 1995. Sul compromesso capitale-lavoro invece E. Hobsbawm, *Il secolo breve 1914-1991*, BUR Rizzoli, Milano 2014, pp. 20-21.

<sup>11</sup> Si veda F. von Hayek, *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, «New Commonwealth Quarterly», 5 (1939), 2, pp. 131-149, citato in F. Losurdo, *L'Unione europea e il declino dell'ordine neoliberale*, «Federalismi.it» (2018), 6, pp. 2-3. In questo saggio del 1939 von Hayek aveva proposto un modello federale per risolvere da un lato il problema della regolamentazione statale e favorire la limitazione dell'intervento in materia di politica economica degli stati, dall'altro per favorire la pace e l'ordine internazionale all'interno del contesto di una federazione di stati. Il saggio «può essere letto come un progetto di quella che è l'Unione europea di oggi» (vd. W. Streeck, *op. cit.*, p. 123).

casi Laval e Viking, ha eretto a primato costituzionale la difesa delle libertà economiche e di circolazione a discapito dei diritti sociali collettivi<sup>12</sup>.

Eppure, il compromesso tra capitale e lavoro realizzatosi nel trentennio successivo al secondo conflitto mondiale, la cui crisi coincide a livello internazionale con l'abbandono del sistema economico-monetario di Bretton Woods (1971)<sup>13</sup>, aveva assicurato, attraverso un sistema di *welfare* universale, la tutela dei diritti sociali individuali e collettivi. Nel quadro di una sostanziale stabilità politica garantita dalla contrapposizione bipolare della guerra fredda, la dialettica tra partiti si svolgeva a quel tempo nel contesto di un conflitto sociale democratico, sul cui terreno gli Stati potevano esercitare in relativa autonomia le proprie politiche economiche, al riparo dalle turbolenze finanziarie cui invece gli Stati sono oggi sottoposti.

In seguito, lo scoppio della crisi economica degli anni Settanta spinse il mondo capitalistico ad indirizzarsi verso gli «ammaestramenti dei teologi mondani di un libero mercato senza restrizioni», come scrive Hobsbawm, che riprecipitarono il mondo sotto le stesse minacce che avevano gravato sulla società negli

<sup>12</sup> F. Losurdo, *op. cit.*, p. 4. Solo di recente i diritti sociali sono stati riconosciuti in via ufficiale al vertice europeo di Göteborg, in cui si è avviato un percorso attorno al “pilastro europeo dei diritti sociali”.

<sup>13</sup> A. Barba *et al.*, *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Derive Approdi, Roma 2016, pp. 66, 74. Tale evento avvia inoltre una nuova fase egemonica degli USA fondata sulla finanza e la libera circolazione dei capitali, anziché sulla regolazione ordinata degli scambi internazionali, e preannuncia l'avvento della fase post-industriale e post-fordista.

anni tra le due guerre, ovvero la disoccupazione, la deflazione, la diseguaglianza sociale<sup>14</sup>. Ancora dopo, la caduta del muro di Berlino (1989), il crollo del modello sovietico, con ripercussioni fondamentali in Europa per il perseguimento dell'alternativa socialista, aprirono la strada alla globalizzazione finanziaria, che contribuì ad infrangere del tutto quell'equilibrio virtuoso.

L'attuale *governance* scarsamente democratica dell'Unione europea, fondata su criteri coercitivi e condizionali assimilabili a quelli del "Washington consensus", e il connesso deficit di tutela dei diritti sociali che ne consegue, fanno della costruzione europea un progetto difficilmente riformabile, specialmente senza una seria messa in discussione dell'impronta neo-ordoliberal che caratterizza la politica sulla scena europea. Una tale messa in discussione, è impossibile da realizzare attraverso un mero cambio di agenda politica, e implica una ridefinizione integrale del paradigma europeo strutturatosi da Maastricht in poi<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> E. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 22.

<sup>15</sup> Sul tema della riforma dell'assetto europeo le proposte tecniche e politiche si sono indirizzate ora verso posizioni federaliste, per lo più maggioritarie, tendenti a sostenere un ulteriore approfondimento dell'integrazione, ora verso un ritorno a una maggiore competenza degli Stati, più che altro in chiave intergovernativa (quasi mai nazionale), tramite il ruolo di organismi terzi (nell'ambito dell'ESM); oppure hanno posto la questione della possibile riforma dell'eurozona (vi è stata in questo senso la proposta di divisione tra un'area a "euro debole" e una a "euro forte" e inoltre è da tempo ormai in agenda, senza essere mai stata realmente presa in considerazione, la proposta degli "eurobond"), oppure ancora si sono concentrate sulla possibilità di incrementare le capacità di spesa degli Stati tramite meccanismi di "stralcio" di determinati capitoli di spesa, come gli investimenti, dai saldi di bilancio. Altre proposte vertono sul rafforzamento

## 2. Neoliberalismo, ordoliberalismo e “mercato delle riforme”: una panoramica

In questo paragrafo approfondiremo il modello post-Maastricht attraverso una disamina empirica e in chiave politologica della prassi della *governance* neolibérale. Si è già sottolineato che i principi dell'ordoliberalismo e del monetarismo sono i paradigmi ideologici della costruzione europea. L'ordoliberalismo ha esercitato la sua influenza in primo luogo nell'ambito della politica tedesca (in singolare combinazione col mercantilismo)<sup>16</sup>, ma poi si è imposto a livello europeo a seguito dell'esportazione del “modello tedesco”, a partire dall'entrata in funzione della moneta unica, in tutto il resto del continente<sup>17</sup>.

delle politiche di *governance* economica (tramite la fusione tra la figura del Commissario agli affari economici e finanziari e quello del Presidente dell'Eurogruppo), che rimane comunque subordinata alla politica monetaria. Il quadro complessivo della presunta “riforma” europea non può che apparire carente: tutte le proposte non si discostano dal modello politico-economico ereditato da Maastricht (C. Caruso, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, «Rivista di diritti comparati» (2018), 1, pp. 119-122).

<sup>16</sup> In merito al concetto di mercantilismo (in relazione al meccanismo concorrenziale liberale) Foucault ne diede la seguente definizione: «Per il mercantilismo, infatti, la concorrenza tra stati presuppone che tutto ciò per cui uno degli stati si arricchisce, possa, e anzi debba, essere prelevato dalla ricchezza degli altri» (M. Foucault, *op. cit.*, p. 55).

<sup>17</sup> Tale modello, sorretto da un'ideologia mercantilista e protezionista – che ha animato l'adesione al progetto europeo da parte della Germania – si fonda sostanzialmente sulla deflazione dei salari (che è stata attuata attraverso la riforma del lavoro del 2003 ideata da Peter Hartz, sotto il governo Schröder), che induce una compressione della domanda interna di beni e servizi,

Il decalogo ordoliberal, così come quello neoliberale, è stato applicato durante la crisi greca, sostanziandosi in quel “mercato delle riforme” (espressione di Alessandro Somma), che consiste in uno scambio di denaro tra chi fa richiesta di intervento da parte del meccanismo europeo e chi ne detiene le chiavi di controllo. Tale decalogo comporta, in cambio dell’attuazione di “riforme”, contropartite monetarie, di solito consistenti in prestiti. Il dispositivo neoliberale si esplica – in altri termini – nell’incanto di denaro in cambio di “riforme economiche” che puntano al superamento dei meccanismi di regolazione e di protezione sociale presenti all’interno dello Stato.

Per cogliere gli inizi di questi processi, occorre tornare indietro alle origini dell’influenza statunitense sul continente e all’introduzione dell’economia capitalistica sul modello liberista in Europa. Quest’ultima risale all’epoca del Piano Marshall e della costituzione dell’OECE, quando in cambio dell’erogazione dei fondi americani si impose come condizione l’adesione integrale al modello capitalistico americano<sup>18</sup>. L’Eu-

controbilanciata da una crescita economica legata all’export e da un’alta produttività del lavoro. Esso implica un freno ai consumi interni, puntando a un riequilibrio della bilancia commerciale sul lato delle esportazioni (fondamentale sostitutivo della politica di potenza militare), mantenendo bassa l’inflazione, obiettivo che si incarica di difendere nel proprio statuto la stessa Bundesbank. Sull’implementazione del modello tedesco in Italia e nel resto del continente si veda F. Rampini, *La germanizzazione. Come cambierà l’Italia*, Laterza, Bari 1996.

<sup>18</sup> Esso includeva allora il rispetto del pareggio di bilancio, la predisposizione di un ambiente di favore per gli investitori privati, nonché un forte ruolo delle privatizzazioni (A. Varsori, *Storia internazionale. Dal 1919 ad oggi*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 161-162).

ropa pare essere stata sfruttata come un veicolo del neoliberismo statunitense, nella cui traslazione da una sponda atlantica all'altra hanno purtroppo giocato un ruolo, a partire dagli anni Settanta e poi in particolare Ottanta, i partiti di sinistra, sebbene tradizionalmente inclini a politiche di matrice keynesiana<sup>19</sup>.

L'introduzione, dunque, di assetti economici neo-liberali collegati alla partecipazione al mercato delle riforme europee, come si è visto in occasione della crisi dei debiti sovrani, ha contribuito a scardinare *de facto* le costituzioni antifasciste, incentrate su un modello di democrazia economica fondata sul controllo delle libertà economiche e sulla contestuale difesa delle libertà politiche, nonché sulla redistribuzione tramite il conflitto sociale normalizzato<sup>20</sup>. Se la fragilità sociale

<sup>19</sup> Nel 1976 il governo laburista guidato da Callaghan per far fronte alla crisi sceglie di seguire un'opzione monetarista che prevede, in cambio di denaro da parte del FMI, l'attuazione di riforme. Parallelamente, anche in Portogallo, uscito dalla Rivoluzione dei garofani, si prepara uno tra i primi esperimenti del "Washington consensus" in Europa. L'ideologia del "consenso di Washington", formula coniata da John Williamson nel 1990, include un decalogo di misure riflettenti le strategie del libero mercato che riguardano: «rigore fiscale, liberalizzazione degli scambi e dei flussi degli investimenti esteri diretti, privatizzazioni e deregolamentazioni» (M. Di Meglio, *La parabola dell'eurocentrismo*, Asterios Editore, Trieste 2008, p. 123). Cfr. inoltre J. Ziegler, *La privatizzazione del mondo*, il Saggiatore, Milano 2010, pp. 51-73.

<sup>20</sup> F. Losurdo, *L'Unione europea*, cit., p. 5. Il concetto di democrazia economica risale all'esperienza dell'incontro tra liberaldemocrazia e socialdemocrazia realizzatosi nella Costituzione di Weimar e in particolare deriva dalle opzioni previste all'art. 165 della stessa costituzione, che consentiva di «spaziare da una costituzione consiliare a un ordinamento socialista a uno corporativo» (si veda C. Galli, *Carl Schmitt: politica ed economia nella crisi di Weimar*, «Filosofia politica», 33 (2019), 1, p. 50).

è combattuta nel modello costituzionale antifascista tramite la forza giuridica, il neoliberismo tende invece a scardinare la rigidità delle norme per favorire la concentrazione economica, impedendo la redistribuzione e di fatto anche il conflitto sociale<sup>21</sup>.

Il neoliberismo funziona quindi tramite la spoliticizzazione dell'ordine economico e per mezzo della neutralizzazione del conflitto distributivo, sottoponendo gli Stati a un «tribunale economico permanente», come scrive Foucault, che ha il solo scopo di «non lasciar fare il governo»<sup>22</sup>. Il culto del mercato da esso praticato è incorporato nell'ideologia monetarista e liberista iscritta nei trattati europei, i quali attraverso il divieto di aiuti di Stato, conferiscono al mercato una forza che potremmo definire “disciplinante”. L'erogazione dei prestiti avviene secondo il paradigma del mercato delle riforme, le quali presuppongono l'applicazione di rigorose condizionalità implicanti l'attuazione di determinati cambiamenti normativi, le cosiddette “riforme

Sul confronto storico tra il modello del liberalismo economico e l'interventismo di marca socialista si veda K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 2000, pp. 291-296.

<sup>21</sup> Si veda sul punto E. Greblo, *L'Europa ordoliberalale*, «Filosofia politica», 33 (2019), 1, pp. 124-125, dove si svolge anche un'attenta disamina dell'ordoliberalismo e si analizzano i rapporti che questo intrattiene con il neoliberismo.

<sup>22</sup> M. Foucault, *op. cit.*, p. 202. Sempre Foucault ha sostenuto (ivi, p. 235) che «si deve governare con l'economia [...] ma non si deve, non è il caso, e non è possibile che l'economia rappresenti la razionalità di governo in quanto tale». Sulla necessità di “spoliticizzare” lo Stato e sulla necessità di separare Stato e società, in modo da liberare il primo dai vincoli dei “gruppi di interesse”, si veda il testo cardine dell'ordoliberalismo di W. Eucken, *Trasformazioni strutturali dello Stato e crisi del capitalismo*, «Filosofia politica», 33 (2019), 1, p. 28.

strutturali”, che vengono imposte tramite una loro introduzione nell’ordinamento giuridico dello Stato<sup>23</sup>.

Se in passato il keynesismo, in aperta opposizione al paradigma neoliberale, ha consentito di aumentare il potere contrattuale dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali, creando la forza contrattuale del lavoro subordinato, oggi la dottrina neoliberista pretende di ridurre il potere contrattuale del lavoro, fino a marginalizzarlo significativamente tramite l’*austerità* e il ricorso all’imposizione delle cosiddette “riforme”, che appaiono destinate a disciplinare lo stato sociale e imprimere il ribasso dei salari. Il neoliberismo attua così una sorta di Stato di “polizia economica”, adoperando strumentalmente il potere statale e il diritto pubblico come gendarmi, al fine di tutelare a tutti i costi l’ordine “naturale” del mercato<sup>24</sup>.

Lo sviluppo dell’ordoliberalismo, altro pilastro ideologico dell’Europa di Maastricht, è avvenuto

<sup>23</sup> Sul tema si veda F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell’ordinamento*, Giappichelli, Torino 2016.

<sup>24</sup> Si realizza in altri termini quella che il presidente della Bundesbank Jens Weidmann, forse non a caso, ha definito «disciplina dei mercati», che comporta una riduzione permanente dello Stato sotto la vigilanza di un potere finanziario staccato dalla rappresentanza politica (cfr. A. Barba *et al.*, *op. cit.*, p. 40). Sul tema invece del neocapitalismo come sistema incentrato essenzialmente sulla finanza cfr. L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino 2013, p. 7. Peraltro, la Germania costituiva già il centro della disciplina fiscale e monetaria europea, prima ancora dell’avvento dell’euro, con la costituzione del Sistema monetario europeo (SME), elemento che contribuì a incrementare il peso della corrente tedesca ordoliberale nel Vecchio continente (cfr. A. Barba *et al.*, *op. cit.*, p. 68). Sul ruolo della disciplina e della vigilanza del meccanismo della concorrenza nel modello neoliberale vd. M. Foucault, *op. cit.*, p. 115.

negli anni dei *Präsidiakabinette* (gli ultimi tre cancellierati che preludono all'ascesa di Hitler), per iniziativa di un gruppo di giuristi ed economisti noto come Scuola di Friburgo<sup>25</sup>. L'ideologia ordoliberal, altrimenti nota come economia sociale di mercato (*Soziale Marktwirtschaft*, termine coniato da Alfred Müller-Armack, uno dei suoi ideatori), contempla un sostrato economico marginalista che risente dell'influsso culturale del capitalismo di tipo renano. Ruolo fondamentale di teorico di questa sottile variante neolibérale è da assegnare a Walter Eucken, fondatore della rivista *Ordo* nel 1948, autore del saggio del 1932 *Trasformazioni strutturali dello Stato e crisi del capitalismo*<sup>26</sup>. In questo scritto l'economista tedesco individua nella democratizzazione dello Stato la causa della sua progressiva politicizzazione, da cui deriverebbe l'assegnazione di un ruolo egemone ai partiti, interpretati come gruppi corporativi in grado di perturbare grazie alla loro azione politica l'equilibrio del mercato capitalistico concorrenziale<sup>27</sup>. Eucken si richiama direttamente a Carl Schmitt, sostenitore di uno «“Stato forte”, premessa necessaria alla fondazione del *neue[r] Liberalismus*»<sup>28</sup>. Lo “Stato forte” è anche per il noto giurista tedesco uno Stato in grado di sottrarsi al controllo del particolarismo dei partiti, prodotto storico di quel processo di democratizzazione della società che, affermatosi a partire dalla Rivoluzione francese, ha spazzato via l'ordine tradizionale incentrato sullo *Jus*

<sup>25</sup> A. Somma, *L'ordoliberalismo*, op. cit., p. 50. L. Mesini, op. cit., p. 234. O. Malatesta, op. cit., p. 68.

<sup>26</sup> E. Greblo, op. cit., pp. 123-124.

<sup>27</sup> W. Eucken, op. cit., p. 31.

<sup>28</sup> O. Malatesta, op. cit., p. 80.

*Publicum Europaeum*<sup>29</sup>. Schmitt propende però per una soluzione politica che non punta tanto al ripristino dello Stato liberale ottocentesco, ma incline alla ricostituzione di un potere esecutivo forte che consentirebbe di liberare lo Stato dal condizionamento dei partiti e di salvarlo dall'indebolimento e dalla progressiva frammentazione che gli ordoliberali imputano all'assetto democratico<sup>30</sup>.

Fu sotto il cancellierato di Adenauer che l'economia tedesca venne ricostruita traendo ispirazione dai principi ordoliberali. Ne derivò un singolare modello frutto di un intreccio tra mercantilismo e economia sociale di mercato, differente dal sistema di democrazia economica, frutto di un compromesso keynesiano, realizzato nei paesi sudeuropei usciti dal fascismo (Spagna, Italia, Portogallo e Grecia)<sup>31</sup>. Il modello economico ordoliberales si fonda sul ruolo della competizione economica liberamente svolta nell'ambito del mercato; il riferimento al "sociale" (incluso nella definizione sinonimica di economia sociale di mercato) vi appare per lo più ingannevole in quanto fa riferimento non tanto a dispositivi di redistribuzione istituzionalizzati, ma al fatto che il riequilibrio della ricchezza è affidato al mercato stesso e ai meccanismi concorrenziali, venendo interamente demandato alle amorevoli sorti della mano invisibile<sup>32</sup>. La difesa della componente sociale

<sup>29</sup> G.M. Cazzaniga, D. Losurdo, L. Schirollo (a cura di), *Tramonto dell'Occidente?*, Quattroventi, Urbino 1989, p. 146.

<sup>30</sup> C. Galli, *op. cit.*, pp. 49-50. Tale potere avrebbe dovuto essere incarnato dal Presidente del Reich, sulla base dell'art. 48 della Costituzione weimariana.

<sup>31</sup> A. Somma, *L'ordoliberalismo*, cit., p. 53. L. Mesini, *op. cit.*, p. 237.

<sup>32</sup> A. Barba *et al.*, *op. cit.*, p. 80. L. Mesini, *op. cit.*, p. 235. E. Greblo, *op. cit.*, p. 126.

nel modello ordoliberal, in quanto pura prevenzione del rischio di autofagia del mercato, è assegnata non già ai diritti sociali, ma a prestazioni sociali che prevengono l'emergere della conflittualità all'interno del sistema e si realizzano in piena compatibilità con l'ordine proprietario<sup>33</sup>. Sarà con la riunificazione tedesca che il paradigma ordoliberal, che tra gli altri Müller-Armack implementò nella Repubblica federale tedesca sotto la direzione di Ludwig Erhard, ministro federale per l'economia di Adenauer, verrà esteso alla Germania riunificata<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> In merito al tema dell'intervento pubblico, se l'ordoliberalismo propende per un maggiore presenza dello Stato in economia, il neoliberalismo sostiene il principio dello "stato minimo". Sul tema delle protezioni sociali, invece, se nel modello tedesco queste ultime sono presenti, nel modello anglosassone esse sono solo accennate e scarsamente contemplate. Secondo la definizione che, in tema di politica sociale ordoliberal, ha dato Michel Foucault, *op. cit.*, p. 126: «si tratta semplicemente di assicurare, grosso modo, non la conservazione di un potere d'acquisto, ma un minimo vitale per coloro che, a titolo permanente o transitorio, non sarebbero in grado di garantire la propria esistenza».

<sup>34</sup> A. Somma, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, «DPCE Online», 24 (2017), 4, pp. 116-117; R. Sally, *op. cit.*, p. 21. Sulla continuità poi tra il progetto hitleriano del *Großraumwirtschaft*, ovvero un'economia regionale europea incentrata sulla Germania (associata a una dottrina Monroe tedesca incarnata dal *Großraum* europeo), e l'Europa post-bellica nata attorno alla cooperazione franco-tedesca si veda M. Mazower, *L'ombra dell'Europa*, Garzanti, Milano 2005, pp. 156 ss. e 184-185. Per le conseguenze negative della riunificazione per la parte della ex RDT si può fare riferimento al testo di V. Giacché, *Anschluss. L'annessione*, Imprimatur, Reggio Emilia 2013. Per un inquadramento generale sul "nuovo ordine europeo" nazista si veda invece M. Fioravanzo, C. Fumian (a cura di), *1943. Strategie militari, collaborazionismi, resistenze*, Viella, Roma 2015, pp. 101-119.

### 3. *Il modello post-Maastricht in un'ottica storico-giuridica comparata*

Dopo la panoramica di alcune delle categorie politiche principali che ci hanno permesso di inquadrare la natura del processo di integrazione europeo, in questo paragrafo ci soffermeremo, in prospettiva storico-comparata, su diversi modelli giuridico-costituzionali scaturiti in contesti storico-geografici differenti. Il confronto avverrà tra il modello europeo sorto dai trattati di Roma, il modello costituzionale americano e il modello europeo post-Maastricht. Alla fine del paragrafo si faranno brevi cenni alle questioni più dibattute e di maggiore incertezza legati alla fase sancita dalla nascita dell'Europa post-Maastricht.

È opportuno premettere inoltre che tramite il progetto europeo si è inteso realizzare un ordinamento non più basato sul fattore nazionale ma, contrariamente a quanto accade negli USA, sull'annullamento dell'identificazione Stato-popolo, a favore di un nuovo tipo di sovranità. Se il modello costituzionale americano, nato nel 1787 da una revisione degli originali Articoli della Confederazione (1776), scaturisce dalla lacerazione con la madrepatria, configurandosi come un ordinamento di tipo nuovo<sup>35</sup>, il concepimento del

<sup>35</sup> Esso venne teorizzato da Alexander Hamilton nei *Federalist Papers* come modello costituzionale più solido rispetto al precedente, venendo imperniato su poteri federali accentrati, in cui l'importanza del potere federale-sovrano è preminente, necessari al fine di contrastare non solo i pericoli di frammentazione interni, ma anche quelli derivanti dall'esposizione alle minacce esterne (presidi spagnoli, inglesi e indiani da cui era circondata l'Unione). Cfr. A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *Il federalista. Raccolta di saggi scritti in difesa della Costituzione degli Stati*

modello europeo iscritto nei trattati di Roma (1957) si deve ad un gruppo di *grands commis* francesi, che tentano di assegnare al modello della CEE un'impronta dirigista. La svolta neo-funzionalista inaugurata da Monnet con il Piano Schumann, ispirato dal giurista e politico francese, suscitò difatti non poche riserve tra gli ordoliberali tedeschi, i quali vi vedevano la minaccia di un'introduzione larvata di dirigismo economico sul modello francese. Emergeva così la difformità di modelli e di interpretazioni fra la prospettiva di integrazione francese, improntata a un maggior dirigismo pianificatore, e l'approccio degli ordoliberali tedeschi i quali, pur divisi tra federalisti e liberoscambisti, scorgevano nel funzionalismo monnettiano la minaccia di una futura impronta pianificatrice dell'economia europea<sup>36</sup>.

La soluzione passava, per Monnet, attraverso la rinuncia all'indissolubilità del potere sovrano dello Stato sulla base della messa in comune delle risorse carbossiderurgiche, ovvero da una soluzione di tipo funzionalistico. Con la dichiarazione Schuman del 1950, di cui fu tra i massimi ispiratori, si trovava una soluzione definitiva al problema della perenne conflittualità franco-tedesca<sup>37</sup>.

Passiamo ora al secondo modello, concepito con i trattati di Roma, che prevede una pluralità statutale calata all'interno della compagine europea, non ancora

*Uniti d'America approvata il 17 settembre 1787 dalla Convenzione federale*, Nistri-Lischi, Pisa 1955, p. 51.

<sup>36</sup> L. Mesini, *op. cit.*, p. 240. A. Isoni, *Assonanze planistiche e obiettivi produttivistici dell'Alta Autorità della Ceca*, «Rivista di studi politici internazionali», 77 (2010), 1, p. 74.

<sup>37</sup> J. Monnet, *Cittadino d'Europa*, *op. cit.*, p. 263.

ordinata necessariamente in senso gerarchico. Si tratta di un ordinamento di tipo composito che non è né uno Stato in senso stretto, né un'organizzazione internazionale, ma un ordinamento pubblico complesso, al quale non si applicano gli istituti e le categorie teoriche proprie degli ordinamenti statali e internazionali<sup>38</sup>. Se, però, la prima spinta all'integrazione è avvenuta sotto gli auspici di un'«unione sempre più vasta» o più «stretta», di tipo “dinamico” potremmo dire<sup>39</sup>, il trattato di Maastricht ha segnato invece il passaggio al modello di un'unione flessibile (o “a geometria variabile”).

Nel terzo modello di integrazione si è assistito a una nuova redazione dei trattati nel senso di una meno coercitiva integrazione e di più stringenti vincoli di solidarietà, a seguito di una maggiore attenzione rivolta al piano assiologico, quantomeno a livello di principi enunciati nei trattati. All'articolo 4 del TUE, nonché nel preambolo del medesimo trattato, risulta contemplato il rispetto delle identità nazionali<sup>40</sup>. Si afferma

<sup>38</sup> G. Della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 6. La nozione di ordinamento composito trova un antecedente remoto nella *res publica composita* teorizzata da Samuel von Pufendorf.

<sup>39</sup> Cfr. Preambolo del Trattato CECA: «Risolti a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con la instaurazione di una comunità economica la prima assise di *una più vasta e più profonda comunità* fra popoli per lungo tempo contrapposti da sanguinose scissioni, ed a gettare le basi di istituzioni capaci di orientare il destino ormai comune». Si veda anche il Preambolo del Trattato CEE: «Determinati a porre le fondamenta di una *unione sempre più stretta* fra i popoli europei» (corsivi dell'autore).

<sup>40</sup> L'art. 4, par. 2, TUE, afferma: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità

quindi il modello di una Unione più blanda e priva della componente espansiva che era stata caratterizzante nel modello europeo di Monnet.

Laddove l'esempio statunitense si fonda sull'unicità del popolo americano, dal quale promana volontaristicamente l'ordinamento costituzionale, quello europeo si impianta su una visione opposta. Dalla dichiarazione Schuman, che dà avvio alla filosofia funzionalista, scaturisce la nascita della CECA, suo massimo organo, la quale segna la creazione di un potere distinto e superiore rispetto agli altri Stati e ai relativi popoli per la prima volta in Europa dopo la pace di Vestfalia (1648)<sup>41</sup>. In tale ordinamento, così come nella futura CEE, è forte la connotazione multinazionale e sovranazionale ed eterogeneo risulta il carattere istituzionale, fondato su una pluralità di poteri esecutivi (che si risolverà in parte con il Trattato di Bruxelles e la connessa fusione degli esecutivi nel 1965).

nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali». Il rispetto dei diritti fondamentali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati è richiamato anche all'art. 6 TUE.

<sup>41</sup> Sulla CECA come superamento della concezione statocentrica del diritto pubblico si veda F. Benvenuti, *Ordinamento della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, 2 voll., CEDAM, Padova 1961, vol. 1, p. 10. Il principio dell'autonomia dell'ordinamento giuridico europeo è stato elaborato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nel 1963, nella sentenza 26/61 *Van Gend en Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*. In tale pronuncia la Corte aveva riconosciuto che «la Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, seppure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri ma pure i loro cittadini».

Il modello post-Maastricht si trova a confronto con modalità di “integrazione differenziata” implicite nella stessa architettura europea risultato dell’accordo di Maastricht, che giungono a forme di aperta contestazione del modello liberal-democratico europeo (casi di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca), a modalità alternative di perseguimento dell’integrazione e financo a strategie volte a ricusare *in toto* la stessa Unione, come ha fatto di recente il Regno Unito. Il primo tentativo in questo senso è sfociato nella dissociazione dal modello di democrazia liberale da parte di paesi che di fronte alla rarefazione e perdita di valore del *foedus* europeo, cui si è accennato in relazione a Maastricht, tendono a interpretare la loro adesione europea in termini sempre più “eccentrici”<sup>42</sup>.

Altre questioni affiorano sul piano soprattutto assiologico e del discorso della mancata attuazione dell’Europa solidale. La disarticolazione tra l’assicurazione del rispetto delle differenze nazionali e la mancata garanzia delle tutele sociali è riassumibile nella tensione che si avverte tra l’art. 4 del TUE (una specie di “clausola sovranista”), in cui sono esposte le esigenze di differenziazione tra Stati e si tutelano le diversità nazionali, e l’art. 2, in cui sono preservati

<sup>42</sup> Su tutti l’Ungheria di Orban, che si è fatta artefice di un nuovo tipo di democrazia, definito in senso ossimorico “illiberale”. All’interno della compagine di Visegrad (che include Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) l’Ungheria pare assurgere ad archetipo originario del nuovo gruppo di paesi che propugnano un nuovo modello costituzionale. La recente riforma della Costituzione ungherese ha affermato la natura “immanente” del popolo magiaro e ha sancito il rifiuto delle influenze esterne all’ordinamento nazionale.

i valori comuni, che appare più carente nella sua realizzazione<sup>43</sup>.

Nuove identità e nuovi ordinamenti paiono svilupparsi dalle fratture che si aprono nell'integrazione. Gran Bretagna e Danimarca hanno potuto sfruttare al momento dell'adesione a Maastricht la possibilità di integrazione differenziata prevista dai protocolli allegati al Trattato, invocando la clausola di *opting-out* che ha consentito loro la non partecipazione all'Unione Monetaria<sup>44</sup>. Successivamente il Trattato di Amsterdam ha introdotto il meccanismo della cooperazione rafforzata che ha consentito a un ristretto numero di paesi di perseguire una integrazione più stretta qualora non vi fosse unanimità tra gli Stati membri<sup>45</sup>.

L'uscita del Regno Unito dall'Unione europea ha posto poi un'altra questione decisiva, ovvero la possi-

<sup>43</sup> Art. 2, TUE: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla *solidarietà* e dalla parità tra donne e uomini» (corsivo dell'autore).

<sup>44</sup> Il principio di differenziazione figura nel trattato di Maastricht in specifici protocolli come garanzia del differimento nel tempo dell'integrazione a favore di Gran Bretagna e Danimarca in materia di adesione alla moneta comune.

<sup>45</sup> La recente dichiarazione di Roma (25 marzo 2017) potrebbe determinare scenari nuovi, aprendo alla creazione di un'Europa a più velocità. Parrebbe un ritorno al modello monnetiano, o di fatto una divaricazione indotta dal modello di integrazione differenziato, ma c'è da chiedersi fino a che punto può reggere un ordinamento in cui vi siano piani e livelli differenti di integrazione in una Unione ampia.

bile frammentazione dell'Unione tramite l'applicazione dell'art. 50 del TUE. La presenza di questa norma rende ancora di fatto legale la reversibilità dal processo di integrazione. Le ombre sul futuro del continente non vengono, tuttavia, da rischi concreti di secessione – che pure sussistono – quanto dall'impossibilità di giungere all'integrazione nel quadro dell'attuale neo-funzionalismo, a causa di due ordini di fattori: da un lato il persistere del dualismo tra istituzioni sovranazionali e Stati membri (dovuto alla centralizzazione gerarchica su cui si fonda la peculiare dinamica “federativa” europea) e, per altro verso, l'assenza di unità *politica* tra gli Stati europei, che nella tradizione federalista risulta essere il presupposto piuttosto che il fine o il risultato dell'integrazione<sup>46</sup>. Permangono allo stesso tempo dubbi sugli assetti interni ai singoli Stati: cosa scegliere infatti tra una delega ai poteri locali e un centralismo prevaricatore derivante da un ulteriore approfondimento dell'integrazione?<sup>47</sup>

L'integrazione differenziata, se sommata agli sbilanciamenti interni agli Stati incoraggiati da una tendenza alla devoluzione delle competenze un tempo centralizzate, rischia di produrre «al riparo dai trattati [...] gruppi privilegiati di paesi forti che si auto-costituiscono in avanguardia continentale»<sup>48</sup>. Un simile modello, ben lontano dal favorire un'integrazione scaglionata nel tempo, potrebbe finire per

<sup>46</sup> C. Caruso, *op. cit.*, pp. 110-111.

<sup>47</sup> G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, pp. 7-8.

<sup>48</sup> L. Caracciolo, *Euro No. Non morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari 1997, p. 77.

rendere realistico lo scenario «della *disintegrazione* più o meno organizzata», più che quello del rafforzamento dell'Unione<sup>49</sup>. Sul fronte della maggiore centralizzazione delle competenze europee, un indebolimento delle istituzioni pubbliche ulteriormente determinato da un approfondimento dell'integrazione, rischia di favorire quel processo di regionalizzazione (indotto dalle medesime iniziative europee che vertono sull'implementazione delle Euroregioni)<sup>50</sup>, ovvero di formazione di economie regionali, quali si vanno delineando in alcune aree europee, che può minare l'unità nazionale degli Stati europei<sup>51</sup>. Il progetto europeo sconta quindi il cortocircuito tra dinamiche centripete (maggiori competenze in capo all'Unione) e dinamiche centrifughe (principio di sussidiarietà, formazione di aree economiche regionali, meccanismo della cooperazione rafforzata), entrambe presenti al suo interno ed in palese contraddizione, che possono minarne in radice la solidità.

In conclusione, l'Europa può dirsi in linea di massima di fronte a una scelta tra due alternative, ambe-

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> Le euroregioni, definite quali «unità territoriali che comprendono unità subnazionali contigue appartenenti a due o più Stati nazione», costituiscono la principale espressione della cooperazione transfrontaliera e interregionale europea. Esse nacquero per iniziativa del Consiglio d'Europa con l'obiettivo di contribuire alla creazione di legami più stretti tra territori oggetto di annose dispute tra Francia e Germania e tra le zone di frontiera tra questi due paesi e altri Stati vicini (si veda F. Morata, *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, «Le istituzioni del federalismo» (2007), supplemento 4, pp. 7-8).

<sup>51</sup> Sul tema cfr. K. Ohmae, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini e Castoldi, Milano 1996.

due gravide di sfide: persistere nell'approfondimento dell'integrazione di un nucleo ristretto, lasciando i restanti paesi al proprio destino, oppure rafforzare la sussidiarietà, favorendo ulteriori deleghe ai territori. In entrambi i casi il rischio di incorrere nella disarticolazione tra mantenimento di larghi ambiti di competenza nazionali e mancata assunzione di oneri di solidarietà e sovranità da parte europea resta più che concreto.

#### 4. *Conclusioni*

In questo saggio si è cercato di venire a capo di alcuni degli aspetti più critici che sottostanno alla logica funzionalistica europea, nel tentativo di porre le premesse logiche per pensare a una riformabilità degli assetti disfunzionali dell'impianto comunitario. Si è fornito un quadro d'insieme critico della costruzione sovranazionale europea; al fine di capire la logica e la storia dell'integrazione europea si è proceduto a una analisi comparatistica tra tre diversi modelli giuridico-costituzionali.

Da quest'ultima analisi è emerso come sia controproducente per l'Europa proseguire in un percorso che conduca alla cooperazione rafforzata tra un gruppo ristretto di paesi (tanto a livello di relazioni bilaterali, quanto sul piano economico e commerciale), mentre allo stesso tempo altri paesi, o la maggior parte di essi, continuerebbero ad essere lasciati in disparte. La disarticolazione frutto della sovrapposizione tra questa contraddizione e le disarmonie create dalla spoliazione degli Stati in termine di ambiti di competenza – che conducono a pericoli di frammentazione degli assetti statuali nazionali – non possono che porre delle mine sotto la costruzione dell'edificio comunitario. In ultimo l'analisi storica e politologica delle fasi che hanno

condotto al predominio neoliberale può essere utile a capire l'origine della prassi e della norma su cui si regge in larga misura il governo dell'Unione europea, che ha dimostrato di non tener conto dell'importanza della questione sociale e del disagio delle aree periferiche del continente<sup>52</sup>.

L'ortodossia neoliberale è stata applicata in Europa tramite l'adozione di una serie di misure (tra cui il "patto di stabilità" e il "fiscal compact"), basate su stringenti vincoli fiscali e di bilancio, che hanno minato alla radice il modello keynesiano di democrazia economica fondato sulla Costituzione (si fa riferimento agli artt. 2 e 3), quale unica depositaria del potere popolare sovrano, prima ancora del parlamento. La democrazia capitalistica incentrata sui diritti sociali, nata nel dopoguerra, si è imperniata storicamente sul compromesso capitale-lavoro, inteso come sistema reciproco di concessioni tra classi<sup>53</sup>. L'applicazione del "vincolo esterno" europeo<sup>54</sup> ha neu-

<sup>52</sup> Il giurista S. Romano ha sottolineato l'importanza del pluralismo economico-sociale come fondamento del pluralismo giuridico e dello stesso diritto. Secondo Romano, come già sosteneva l'antico brocardo *ubi societas, ibi ius*, è la componente sociale premessa fondamentale al diritto e non il contrario. Si veda S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze 1946.

<sup>53</sup> F. Losurdo, *L'Unione europea*, cit., p. 9. W. Streeck, *op. cit.*, p. 44, definisce il patto sociale democratico derivante dalla forma di capitalismo regolato instaurata nel dopoguerra come «contratto sociale che stabilisce, in maniera più o meno esplicita e nella forma di una costituzione economica formale o informale, le legittime e reciproche aspettative del capitale e del lavoro, cioè di chi dipende dal profitto e di chi dipende dal salario»; patto che secondo Streeck è presupposto fondamentale per la concordia tra capitalismo e democrazia.

<sup>54</sup> E. Diodato, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Mimesis, Milano 2014, pp. 102-103. Per C. Mortati inoltre

tralizzato tramite regole di natura fiscale e di bilancio la redistribuzione in senso keynesiano, benché essa fosse stata già posta in questione dalla controrivoluzione neoliberalista, assegnando il primato alla circolazione dei capitali tramite la deregolamentazione del mercato, la sovranità assegnata alla finanza internazionale e al lato del credito, piuttosto che al lavoro, e infine la spoliticizzazione, risultato epifenomenico della moneta comune. Il vincolo esterno europeo ha contribuito a minare alla radice il compromesso keynesiano iscritto nella Costituzione materiale e formale antifascista, tanto da porre le premesse per una incostituzionalità dei trattati europei<sup>55</sup>.

A ben guardare, appare chiaro che solo una riforma *ab imis* del Trattato di Maastricht, un ritorno al keynesismo e alla sovranità fiscale e monetaria degli Stati potrebbero essere gli elementi fondamentali per una

la proclamazione dell'art. 1 della Cost. è funzionale ad «assegnare al lavoro la funzione di supremo criterio valutativo della posizione da attribuire ai cittadini nello Stato, essendosi questo ritenuto il più idoneo ad esprimere il pregio della persona»; l'insieme delle norme derivanti dal principio consacrato nell'art. 1 – per Mortati – definiscono i caratteri costitutivi della forma di Stato, i quali «si possono riassuntivamente indicare: a) nella funzione attribuita all'attività lavorativa, b) nel solidarismo sociale fondato sulla pari dignità sociale di tutti i cittadini, c) nell'interventismo statale diretto a coordinare l'iniziativa individuale nel campo produttivo» (vd. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova 1962, pp. 719-720).

<sup>55</sup> Sul tema si veda V. Giacché, *Costituzione italiana contro trattati europei*, Imprimatur, Reggio Emilia 2015; L. Barra Carracciolo, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*, Dike, Roma 2013. Sul concetto di “costituzione materiale” si rimanda al noto saggio di C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1998.

trasformazione e ricostruzione del sistema europeo. Senza un ripensamento della propria dottrina economica e della stessa struttura comunitaria, la costruzione europea potrebbe andare incontro a nuovi scenari di crisi sistemica, oppure a conseguenze infauste in grado di metterne a rischio la tenuta democratica e istituzionale complessiva.



# LA LEGITTIMAZIONE DEI POTERI NORMATIVI DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI: UNA QUESTIONE ANCORA APERTA

Michele Barone

## 1. *Introduzione*

A quasi un trentennio dall'avvio del processo di proliferazione delle Autorità Indipendenti (d'ora in poi A.I.) restano ancora insoluti diversi e significativi problemi. Nel periodo compreso tra i primi anni Novanta e i nostri giorni, connotato da profondi mutamenti sistemici (politici, istituzionali, culturali, economici, sociali), non sembra si siano sciolti i nodi legati all'ibrida natura delle A.I., in cui paiono invece condensate le principali contraddizioni di questa fase storica. Pare utile, allora, fare il punto su alcune delle maggiori questioni ancora irrisolte, nel tentativo di comprendere se le A.I. siano in qualche modo coinvolte nella progressiva crisi di legittimazione della politica e delle Istituzioni e quali siano le prospettive future del modello.

Com'è noto, il fenomeno delle A.I. è assai variegato e complesso e non è pertanto possibile darne conto in poche pagine, se non in relazione ad

alcuni suoi aspetti<sup>1</sup>. Tali organi svolgono funzioni amministrative, “para-giurisdizionali” e normative, eterogeneamente modulate, in prevalenza in settori nei quali è in gioco la garanzia della libertà economica. Si tratta principalmente dei settori bancario e assicurativo, della concorrenza, dei mercati finanziari, delle telecomunicazioni, dell’approvvigionamento energetico e dei servizi idrici, dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, ma anche della protezione dei dati personali e del contrasto alla corruzione. Oggetto di analisi in questa sede saranno soltanto i poteri normativi, che paiono sollevare, dal punto di vista costituzionalistico, i maggiori problemi di compatibilità con l’*indipendenza* di queste Autorità. La questione è legata, in particolare, alla circostanza che queste ultime sono svincolate dal circuito dell’indirizzo politico e pertanto non rispondono politicamente degli atti normativi che adottano, a differenza di quanto avviene invece per il Governo. Infatti, l’indipendenza (strutturale e funzionale)<sup>2</sup> di cui godono, consente – ed addirittura, secondo una certa impostazione, *incentiva*<sup>3</sup> – l’introduzione nell’ordinamento giuridico di norme non conformi

<sup>1</sup> La letteratura è vastissima. Tra le molte letture fondamentali per la comprensione del fenomeno, vd. M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano 1994; S. Niccolai, *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Edizioni ETS, Pisa 1996; S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, il Mulino, Bologna 1996.

<sup>2</sup> G. Giraudi, M.S. Righettini, *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell’efficienza*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 6 s.

<sup>3</sup> G. De Minico, *Regole. Comando e consenso*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 54 e 66; vd. anche *amplius infra* § 2.

all'indirizzo della maggioranza politica del momento<sup>4</sup>. Parte della dottrina, in linea con una certa prassi, pone in dubbio la stessa prescrittività del principio di legalità – sia nel suo senso formale che sostanziale<sup>5</sup> – e della riserva di legge, avallando in tal modo la facoltà delle A.I. di adottare atti sostanzialmente primari<sup>6</sup>. Si mette insomma in discussione «il diritto del Parlamento a dire la prima parola»<sup>7</sup>, sacrificando il principio di corrispondenza tra forma e sostanza: gli atti normativi delle A.I. sono comunemente considerati “regolamenti” – di rango dunque formalmente secondario – ma in assenza di una norma primaria sostanziale di riferimento finiscono di fatto per assumere essi stessi rango primario. Il principale interrogativo che si pone, allora, attiene alla legit-

<sup>4</sup> E. Olivito, *In bilico tra gubernaculum e iurisdictio. Osservazioni costituzionalmente orientate sull'Autorità nazionale anticorruzione e sui suoi poteri regolatori*, «Costituzionalismo. it» (2018), 3, p. 34.

<sup>5</sup> Sul principio di legalità vd. i fondamentali scritti di L. Carllassare, *Legalità (principio di)*, voce, in *Enc. Giur.*, 1990; G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, «Dir. pubbl.» (1995), 2, pp. 247 ss.; M. Dogliani, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, «Dir. pubbl.» (2008), 1.

<sup>6</sup> L. Colacino Cinnante, *Trasformazione dell'amministrazione e potere regolamentare*, «Foro amm.» (1998), 4, pp. 1255 ss., spec. p. 1274; F. Politi, *La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*, in N. Longobardi (a cura di), *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 252 ss.; M. Manetti, *I regolamenti delle autorità indipendenti*, in G. Brunelli et al. (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carllassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. I, *Delle fonti del diritto*, Jovene, Napoli 2009, pp. 198 ss.

<sup>7</sup> M. Dogliani, *op. cit.*, pp. 1 ss.

timazione costituzionale di poteri così significativi, che nemmeno al Governo sono riconosciuti<sup>8</sup>.

## 2. Principio di legalità e riserva di legge: garanzie sostituibili?

Secondo una delle soluzioni proposte, la mancanza di legittimazione “dall’alto” sarebbe compensata dalla possibilità di riscontrarne una “dal basso”. In particolare, si suggerisce che un’Amministrazione che ascolti le esigenze, le rivendicazioni dei soggetti interessati dalla disciplina di un determinato settore direttamente dalla loro voce (o da quella dei loro rappresentanti) sia massimamente in grado di adottare decisioni adeguate alla realtà fattuale, il che le consentirebbe di sopprimere al deficit di legittimazione democratica<sup>9</sup>. In altri termini, alla legittimazione degli atti normativi rappresentata dalla loro riconducibilità al circuito dell’indirizzo politico si sostituirebbe adeguatamente quella proveniente dal *consenso* da parte dei destinatari delle norme<sup>10</sup>, espresso attraverso la loro partecipazione al procedimento di formazione dell’atto<sup>11</sup>. Si è parlato, a

<sup>8</sup> L’utilizzo di “due pesi e due misure” nei confronti dei regolamenti del Governo, da una parte, e di quelli delle A.I., dall’altra è segnalato da M. Manetti, *I regolamenti*, cit., p. 195.

<sup>9</sup> G. Berti, *Interpretazione costituzionale*, CEDAM, Padova 2001<sup>4</sup>, p. 151; G. De Minico, *op. cit.*, p. 94.

<sup>10</sup> O quantomeno dal loro pieno coinvolgimento nel procedimento che conduce all’adozione dell’atto normativo.

<sup>11</sup> F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 26 s.; F. Bilancia, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, CEDAM, Padova 2000, p. 157; M. Manetti, *I regolamenti*, cit., pp. 205 ss.

tal proposito, di principio di legalità “procedurale”, che sarebbe fungibile con il principio di legalità sostanziale (e forse persino con quello formale, secondo una prassi non sempre criticata con decisione)<sup>12</sup>.

Sembra che tale impostazione presenti numerose criticità, sia teoriche che pratiche. Partendo dalle prime, è anzitutto discutibile affermare l’equivalenza – dalla quale si trae tale fungibilità – tra la rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi, che sono invece da tenere ben distinte. Basti, infatti, rilevare<sup>13</sup>, per quanto di interesse in questa sede, che mentre la prima è funzionale a comporre le domande sociali in una visione complessiva e di sintesi dell’“interesse generale” da tradurre in politiche pubbliche, la seconda, invece, è e resta “mera” portatrice di istanze particolari e non adempie alla funzione di ricondurle ad una “prospettiva organica e unitaria”<sup>14</sup>. Se questo è vero, allora

<sup>12</sup> Sull’ammissibilità di poteri “impliciti” cfr. G. Morbidelli, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, «Dir. amm.» (2007), 4, pp. 703 ss.; M. Manetti, *I regolamenti*, cit., pp. 194 ss.; sulle garanzie procedimentali sostitutive del principio di legalità (quantomeno sostanziale) cfr. R. Titomanlio, *Riflessioni sul potere normativo delle autorità amministrative indipendenti fra legalità “sostanziale”, legalità “procedurale” e funzione di regolazione*, «Nomos» (2017), 1.

<sup>13</sup> Senza la pretesa di addentrarsi in considerazioni generali sulla rappresentanza e sulle sue tipologie, che sarebbe quantomai lungo e complesso articolare.

<sup>14</sup> V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), in Id., *Stato Popolo Governo*, Giuffrè, Milano 1985, pp. 209 ss. Sembra utile, ai fini del discorso, riportare alcuni passi illuminanti del testo: «I partiti tendono, per loro natura e vocazione, a far valere e prevalere un determinato programma di azione politica, conquistando la direzione della vita pubblica e comunque influendo – *in modo organico e continuativo* – sopra coloro che in

estromettere il Parlamento, sede della rappresentanza politica, dalla funzione di disciplinare settori estremamente rilevanti, attribuendola ad Autorità nelle quali trova spazio la sola rappresentanza degli interessi, equivale ad accettare che le regole di tali settori siano il frutto di un bilanciamento tra interessi particolari, del tutto slegato da una visione complessiva di interesse generale. In effetti, questo si pone in contrasto con uno dei tratti essenziali della democrazia, che «si è sempre caratterizzata per esigere l'attribuzione in

atto la detengono. Sono, in altri termini, portatori di altrettante diverse concezioni dell'«interesse generale»: concezioni *di parte*, naturalmente, ma *totali*, se è vero, secondo l'acuta intuizione di Ugo Spirito, che in ogni partito si cela *in nuce* il «partito unico», poiché ognuno si pone, ad un tempo, come «parte» e come «tutto», ed è proteso verso il tutto. Sono, in sostanza, i medesimi motivi sui quali si suol fondare la contrapposizione tra rappresentanza «politica» e rappresentanza di interessi economico-professionali, o più largamente di gruppi (rappresentanze *lato sensu* corporative), che dovrebbero servire a caratterizzare i partiti, diversificandoli da altri fenomeni associativi, quali anzitutto i sindacati, che si propongono (o dovrebbero proporsi), invece, la tutela di limitati e particolari interessi, pur se collettivi. [...] il ruolo spettante ai partiti consiste nel decantare la grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pur sono concretamente materiati, misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale; nel comporre e ordinare in una prospettiva organica e unitaria gli specifici contingenti problemi, le singole puntuali esigenze scaturenti dallo sviluppo della vita associata; nel proporsi, infine, come bene è stato detto dall'Esposito, di influire «*in principio, in genere*, sulle decisioni politiche della comunità statale». I partiti, dunque, stando allo schema più comunemente accolto, ed accolto a chiare lettere dalla Costituzione, sono strumenti della rappresentanza «politica», intesa quale rappresentanza *generale*, ad essi spettando il compito di immettere il popolo come totalità nello Stato come unità».

esclusiva al *popolo*, dapprima, e ai suoi rappresentanti poi, [di] una sola funzione, la creazione del diritto»<sup>15</sup>.

A quanto detto potrebbe obiettarsi che non si può parlare di vera estromissione del Parlamento dalla disciplina di questi settori: l'istituzione delle A.I. e la "delega" di poteri è avvenuta tramite legge ordinaria<sup>16</sup>, essendo pertanto sempre possibile per il Parlamento riavocare a sé le competenze di cui si è spogliato. Sembra tuttavia che tale rimedio, invero astrattamente possibile, non sia in grado nella sua straordinarietà<sup>17</sup> di garantire adeguatamente il principio dell'*appartenenza* al popolo della sovranità che lo vuole «sovrano *quanto all'esercizio*, oltre che alla nuda titolarità»: esercizio, dunque, che deve assumere forme *ordinarie*. In altre parole, «ciò vuol dire che il "concorso" dei cittadini, tramite (anche, e specialmente) i partiti, alla determinazione della politica nazionale deve essere concepito come *concorso permanente*»<sup>18</sup>.

Non pare, invero, idoneo a smentire quanto detto l'argomento secondo cui la disciplina di questi set-

<sup>15</sup> L. Carlassare, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. I, *Sovranità e democrazia*, Laterza e Fondazione della Camera dei Deputati, Roma-Bari 2006, nonché in «Costituzionalismo.it» (2006), 1, p. 25, che aggiunge: «È superfluo ricordare che chi dispone delle fonti è il padrone del sistema. Mentre le altre funzioni possono, anzi debbono, essere attribuite ad organi diversi, talora addirittura estranei alla politica e dunque al circuito della rappresentanza come la giurisdizione, la costruzione dell'ordinamento non può non essere riservata al "sovrano" o a chi lo rappresenta».

<sup>16</sup> Essendo sempre naufragati i tentativi di inserire un esplicito riferimento in Costituzione alle A.I.

<sup>17</sup> La modifica della distribuzione delle competenze, infatti, non è quasi mai operazione agevole.

<sup>18</sup> V. Crisafulli, *op. cit.*, p. 212.

tori interesserebbe solo (o in grande prevalenza) una porzione limitata e precisamente individuabile della società, con la conseguenza che l'estensione, *mutatis mutandis*<sup>19</sup>, alle A.I. delle garanzie di partecipazione dei soggetti interessati previste in generale dal procedimento amministrativo costituirebbe fonte di legittimazione sufficientemente adeguata dei loro atti normativi. Occorre a tal proposito distinguere gli interessi concreti (individuali o collettivi), alla cui soddisfazione sono preposti tipicamente i *provvedimenti* adottati in base al generale procedimento amministrativo, dagli interessi astratti che formano oggetto degli atti normativi delle A.I., che, invece, non riguardano esclusivamente gli operatori di un settore, bensì tutta la collettività. Insomma solo per i provvedimenti destinati a dare risposte a interessi concreti è possibile la netta delimitazione dell'ambito dei soggetti interessati, essendo invece gli atti normativi che disciplinano interessi astratti (ancorché riguardanti settori anche molto specifici), direttamente o indirettamente, di interesse di *tutta* la collettività<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Sull'inapplicabilità *tout court* delle norme sul procedimento amministrativo generale ai procedimenti normativi delle A.I. cfr. G. De Minico, *op. cit.*, p. 70.

<sup>20</sup> La creazione delle regole di convivenza generali e astratte, pur potendo avere effetti *diretti* solo su taluni settori della società, ha comunque ricadute *indirette* su tutti i consociati per un tempo potenzialmente illimitato. Basti pensare, solo per fare un semplice esempio, al caso di soggetti che cominciano ad interagire con il settore specifico solo dopo la formazione delle norme; ovvero a settori talmente ampi da rendere velleitaria qualsiasi delimitazione netta degli interessati (si pensi ad esempio ai diritti dei consumatori o degli utenti di servizi pubblici: M. Manetti, *I regolamenti*, cit., p. 205). È per questo che far partecipare al procedimento solo i destinatari diretti delle norme (o solo quelli che si considerano

Se, dunque, alla luce delle considerazioni svolte sin qui, non si può ritenere convincente la tesi secondo cui la partecipazione dei soggetti “interessati” al procedimento normativo delle A.I. giustifichi la “cedevolezza” del principio di legalità e della riserva di legge, si deve altresì rilevare come la tesi criticata scaturisca da una rappresentazione poco condivisibile del concetto di “effettività” il quale, riferito all’efficienza e alla ragionevolezza dei precetti normativi, costituirebbe titolo di legittimazione di questi ultimi. Si è, invero, sostenuto che il metodo di formazione “dal basso” degli atti normativi sinteticamente descritto costituirebbe fonte di legittimazione per questi ultimi poiché in grado di aumentare l’aderenza delle regole alla realtà fattuale – garantendo la coerenza, l’utilità, l’adeguatezza delle norme in relazione al settore regolato (ossia la loro “ragionevolezza”) – e di conseguenza la loro attitudine ad essere condivise e dunque osservate dai destinatari (ossia la loro “efficienza”)<sup>21</sup>. Ebbene, l’aderenza alla realtà fattuale non può considerarsi un connotato negativo delle regole, ma anzi va ritenuta auspicabile: infatti può ben rappresentare *uno* dei parametri (non l’unico)<sup>22</sup> di valutazione della *qualità* delle regole; non può, però, esserne la fonte di *legittimazione*. Se così fosse si giungerebbe all’inaccettabile conclusione per cui il fatto diviene diritto, il quale trae la sua legittimità dal

tali, più o meno discutibilmente) non può costituire una adeguata garanzia.

<sup>21</sup> G. De Minico, *op. cit.*, pp. 94 s. e 129 ss.; M. Manetti, *Poteri neutrali*, cit., pp. 43 ss.

<sup>22</sup> Talvolta, infatti, le regole non sono fatte per “assecondare” la realtà, ma costituiscono uno degli strumenti funzionali a trasformarla.

fatto: una circolarità autoreferenziale che annullerebbe ogni distinzione tra il piano dell'essere fattuale e quello del dover essere giuridico<sup>23</sup>.

Sotto altro profilo, come prima si accennava, l'argomento della partecipazione qui criticato incontra anche il problema pratico legato ad un'attuazione a dir poco lacunosa e parziale della garanzia del procedimento partecipativo, che ancora oggi è rimessa in gran parte alle stesse A.I. che sembrano al più disposte a "concederla" in modo discrezionale, piuttosto che a considerare le procedure partecipative come dovute e inderogabili<sup>24</sup>. Ad ogni modo, neanche un'effettiva garanzia della partecipazione secondo moduli concepiti per rendere i destinatari delle norme protagonisti

<sup>23</sup> Non bisogna confondere il discorso che attiene alle fonti "materiali" (fattori sociali, economici, politici, storici che determinano il sorgere di una norma) con quello che riguarda le fonti in senso tecnico-giuridico. Infatti, «il discorso dei fattori di evoluzione del diritto positivo, certamente importantissimo per la scienza giuridica, si svolge essenzialmente nell'ambito di altre discipline di cui il giurista deve tener conto per non correre il rischio di comprendere in modo formale e a-storico il significato degli atti fonte. Tanto è vero che non si può parlare delle fonti di produzione e della loro dinamica senza farvi riferimento. Ma si tratta di un altro concetto che si riferisce a ciò che determina la creazione della norma, ai bisogni sociali, alle esigenze del gruppo che ne sarà il destinatario» (L. Carlassare, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, voce, in *Enc. Dir.*, 2008, p. 547): non può essere utilizzato per trarre la validità delle norme dalla loro efficienza-effettività.

<sup>24</sup> Cfr. significativamente le forti aspettative suscitate in M. Manetti, *I regolamenti*, cit., pp. 214 ss. dalla legge n. 262/2005 che ha sancito gli obblighi di consultazione degli interessati, di motivazione e di revisione periodica e la loro successiva delusione, espressa in Id., *Autorità indipendenti e crisi della politica*, «Rassegna di diritto pubblico europeo» (2015), 1-2, p. 366.

del procedimento<sup>25</sup> potrebbe sostituirsi adeguatamente al principio di legalità sostanziale come «strumento fondamentale per rendere democratica l'amministrazione, affidata ad una burocrazia priva di legittimazione popolare propria»<sup>26</sup>, ed alla riserva di legge<sup>27</sup>, imprescindibili garanzie democratiche<sup>28</sup>.

Una parte della dottrina ha suggerito un altro argomento a sostegno della tesi della cedevolezza del principio di legalità e della riserva di legge nei confronti dei poteri normativi delle A.I.: tali poteri, in quanto appannaggio di organi tecnici e dunque neutrali e competenti per definizione, rappresenterebbero una forma di contrappeso al potere politico. Settori

<sup>25</sup> Sulla differenza tra i due principali modelli procedurali – il *notice and comment* e la *negotiated procedure* – e sui rispettivi vantaggi e rischi cfr. G. De Minico, *op. cit.*, pp. 97 ss.

<sup>26</sup> L. Carlassare, *Legalità*, cit., p. 5, che aggiunge: «La pre-determinazione in via legislativa degli interessi da soddisfare consente infatti di indirizzare l'attività amministrativa verso le scelte più conformi agli orientamenti espressi dal corpo elettorale. Quando si passi – come la Costituzione richiede – da una struttura verticistica che assicurava la dipendenza della burocrazia mediante una gerarchia rigida ad un'organizzazione più articolata ed autonoma, la legalità si rivela ancor più essenziale: perché consente di rendere indipendente l'amministrazione dal governo e, al tempo stesso, subordinata alla politica».

<sup>27</sup> «Mai, comunque, è consentita la sostituzione di organi non rappresentativi nelle materie più delicate, in primo luogo la disciplina dei diritti»: L. Carlassare, *Fonti*, cit., p. 549, la quale aggiunge esplicitamente: «Nell'ottica democratica, opinabile è pure l'attribuzione ad autorità indipendenti di poteri di produzione giuridica in settori delicati al fine di sottrarli alla decisione politica».

<sup>28</sup> *Ibidem*. Solo le Assemblee parlamentari, infatti, sono in grado di garantire davvero il pluralismo (M. Manetti, *I regolamenti*, cit., pp. 212 s.).

caratterizzati da rapidi e frequenti cambiamenti ed il cui governo richiede un'alta specializzazione tecnica necessiterebbero, in tale ottica, di essere regolati da organi che assumano decisioni attraverso procedure snelle e veloci, che siano dotati di elevata competenza settoriale e che siano liberi dall'impaccio del condizionamento da parte della politica: il che consentirebbe l'adozione di regole adeguate, in grado di porre un freno alla «dittatura della maggioranza»<sup>29</sup>.

Sembra si tratti di un'impostazione discutibile. In primo luogo, secondo questa visione, le A.I. dovrebbero essere concepite come entità puramente tecniche, in grado, in virtù dell'*expertise* che le connota, di assumere decisioni giuste in quanto neutrali, ossia non solo non influenzate da interessi di parte, ma nemmeno da *visioni* di parte. Pertanto, l'esercizio delle funzioni da parte della A.I. non sarebbe soltanto imparziale, ma anche scevro di ogni tipo di orientamento politico: *neutrale* per l'appunto<sup>30</sup>. Tuttavia, quando il bilanciamento tra i valori e interessi in gioco non viene predeterminato dalla legge, ma viene affidato alle A.I., sembra sia difficile concepire un approccio "neutrale" e sia invece più corretto riscontrare la sostanziale politicità della funzione svolta<sup>31</sup>, poiché libera non solo nella scelta dei mezzi tecnicamente più adeguati, ma anche degli stessi fini, rappresentati proprio dalla misura in cui

<sup>29</sup> S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in Id. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano 2003, pp. 195 ss.

<sup>30</sup> Per una puntuale distinzione tra i concetti di neutralità e imparzialità vd. V. Caianiello, *Le Autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, «Foro amm.» (1997), pp. 353 ss.

<sup>31</sup> F. Cintioli, *Il pensiero giuridico di Giuseppe Morbidelli e le autorità amministrative indipendenti, ieri e oggi*, «federalismi.it» (2019), 12, p. 6.

valori e interessi si ritengono meritevoli di tutela; in tale ottica, la neutralità appare dunque piuttosto come un “mito”. Se questo è vero, sembra allora non vi siano ragionevoli motivi per cui le A.I. dovrebbero sfuggire ad un principio fondamentale ricavabile dall’art. 1 Cost.: ogni organo che esercita poteri politicamente liberi necessita di investitura democratica<sup>32</sup>.

Quanto alla pretesa necessità di rapidità delle procedure di adozione degli atti, che sarebbe dovuta all’intrinseca mutevolezza di alcuni settori, basti richiamare quanto affermato in Assemblea Costituente nell’ambito del dibattito sull’organizzazione costituzionale dello Stato (Seconda Sottocommissione) relativo al Parlamento per dimostrare come la rapidità delle decisioni possa essere spesso foriera della loro instabilità. Così, a proposito degli organi affidatari della funzione legislativa, si afferma l’importanza «di dare ad essi una conformazione tale da essere per sé stessa una garanzia che il procedimento attraverso il quale si forma la legge [...] abbia ad assicurare un’adeguata considerazione dei *diversi* interessi dei quali la legge deve regolare il contemperamento» e si conclude: «L’utilità che le leggi risultino ponderatamente elaborate e perciò più stabili e più spontaneamente osservate, ha manifestamente un valore più alto che *non la velocità* del meccanismo che le produce»<sup>33</sup>.

Infine, parlare di argine alla dittatura della maggioranza presuppone che dittatura vi sia: il che testimonierebbe l’esistenza di un problema a monte più

<sup>32</sup> G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna 2012, p. 161.

<sup>33</sup> *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. I, Notor, Reggio Emilia 1991, p. 119. Vd. L. Carlassare, *Sovranità*, cit., p. 24.

generale, di sistema, a cui sembra che l'esistenza di organi nemmeno previsti dalla Costituzione e addirittura di dubbia compatibilità con la stessa – per lo meno relativamente al modo in cui sono stati realizzati – non sia in grado di far fronte, al di là di ogni ulteriore considerazione<sup>34</sup>.

La tesi della cedevolezza del principio di legalità e della riserva di legge risulta altresì criticabile poiché mina fortemente le garanzie di tutela giurisdizionale. Invero, gli atti normativi delle A.I., in quanto formalmente secondari, non sono sindacabili da parte della Corte costituzionale, mentre in quanto (molto spesso) sostanzialmente primari, non risultano sottoponibili nemmeno ad un effettivo sindacato del giudice amministrativo, per l'assenza del parametro di giudizio della legge. Si tratta di un problema analogo a quello sussistente per i cosiddetti “regolamenti indipendenti” emanati dal Governo<sup>35</sup>: con la differenza che per lo meno in questo caso c'è un organo che ne risponde politicamente!

Occorre adesso chiedersi se le ragioni che in modo poco condivisibile sono state addotte a fondamento della cedevolezza del principio di legalità e della riserva di legge possano, invece, costituire adeguato fondamento di poteri normativi delle A.I. che siano rispettosi di tali principi. È, infatti, centrale interrogarsi sul senso dell'attribuzione di poteri normativi ad una determinata autorità<sup>36</sup>: chi dispone delle fonti del diritto dispone dell'ordinamento giuridico. Di conse-

<sup>34</sup> Vd. *infra* § 3.

<sup>35</sup> Cfr. L. Carlassare, *Legalità*, cit.; G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, cit.

<sup>36</sup> G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna-Roma 1998, p. 29.

guenza non è mai indifferente attribuire ad un organo piuttosto che a un altro il potere di decidere le norme dirette a regolare determinati rapporti: la scelta dell'organo, oltre che risultare legittima, deve anche essere dotata di senso profondo<sup>37</sup>. Ebbene, l'argomento della partecipazione degli interessati, ritenuto inadeguato ai fini sopra descritti, appare fondamento poco persuasivo anche di poteri normativi che siano sostanzialmente vincolati dalla legge. Infatti, una volta stabilita l'incompatibilità con il sistema complessivo di poteri normativi totalmente svincolati dal circuito dell'indirizzo politico, non sembra di poter riscontrare particolari ragioni che impediscano che la partecipazione dei soggetti interessati possa avvenire proficuamente anche nell'ambito dell'amministrazione non indipendente dal circuito dell'indirizzo politico e che rendano perciò necessaria la predisposizione di organi indipendenti *ad hoc*. I principi costituzionali di imparzialità e buon andamento<sup>38</sup>, infatti, paiono sufficientemente idonei a consentire una partecipazione effettiva ad un procedimento che conduce all'adozione di atti normativi che non possono che essere, comunque, sostanzialmente vincolati dalla legge.

Sotto altro profilo, appare invece ulteriormente indebolita la tesi che individua il senso dei poteri normativi delle A.I. nella funzione di contropotere. In effetti,

<sup>37</sup> Da ciò deriva «l'estrema "politicità" della materia delle fonti del diritto che il suo carattere altamente tecnico non vale a celare; i rapporti tra fonti rispecchiano l'assetto di potere, corrispondono ai rapporti fra gli organi o soggetti che le emanano»: L. Carlassare, *Fonti*, cit., p. 547; G. Ferrara, *Sulle fonti del diritto. Qualche premessa*, «Costituzionalismo.it» (2006), 2.

<sup>38</sup> Ammesso che trovino un'effettiva realizzazione: cfr. *infra* § 3.

alle ragioni poc'anzi esposte si può aggiungere che il potere normativo delle A.I. è difficilmente identificabile come “contropotere” rispetto a quello politico se l'esercizio del primo è strettamente vincolato dal secondo. Invero, una volta che la legge abbia fissato i principi e le norme generali di una materia, atti normativi secondari – sia nella forma che nella sostanza – rappresenterebbero un freno alquanto modesto all'indirizzo politico della maggioranza.

*3. Il futuro delle A.I. e della cultura maggioritaria: le ragioni di una connessione.*

È possibile individuare ragioni ulteriori a fondamento di poteri normativi rispettosi del principio di legalità e della riserva di legge? La risposta a questa domanda è quantomai complessa e richiederebbe un approfondimento che in poche pagine non è possibile affrontare. C'è tuttavia una certezza: è ormai improrogabile porre rimedio ai gravi problemi che riguardano la legittimazione e il fondamento dei poteri normativi delle A.I.

A tal fine, non si può che partire dal seguente interrogativo: perché, a distanza di un trentennio dalla comparsa nel nostro ordinamento delle A.I., le ingenti questioni descritte<sup>39</sup> non hanno ancora trovato soluzione, nonostante siano state rilevate da molto tempo e ripetutamente da buona parte della dottrina? Per tentare di suggerire una risposta a tale quesito pare

<sup>39</sup> Che nemmeno nel modello di origine, quello statunitense, si presentavano in queste dimensioni: cfr. M. Manetti, *Autorità indipendenti*, cit., pp. 351 ss.

necessario fare un passo indietro e ripartire dalla riflessione sulle ragioni profonde e sul contesto che hanno generato il fenomeno della proliferazione delle A.I.

In primo luogo, la fase dello sviluppo e della diffusione delle A.I. in Italia coincide con un processo evolutivo/involutivo più generale che coinvolge l'organizzazione della P.A. nel suo complesso e il suo rapporto con la politica, nonché la forma di governo, rispetto a cui si potrebbe dire che le A.I. non rappresentano altro che la punta dell'iceberg. A partire dall'inizio degli anni '90, infatti, prende avvio la progressiva affermazione della "cultura maggioritaria" e delle riforme istituzionali che ad essa si sono ispirate: tra le altre, la riforma del sistema elettorale<sup>40</sup> e l'introduzione dello "spoils system"<sup>41</sup>, cui vanno aggiunte le riforme che hanno realizzato, non senza ambivalenze<sup>42</sup>, la cosiddetta "separazione tra politica e P.A.", essenzialmente privando la prima del potere di incidere direttamente sugli atti della seconda<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Leggi nn. 276 e 277 del 1993, approvate, come noto, a seguito del referendum abrogativo in materia elettorale celebratosi quello stesso anno.

<sup>41</sup> Per una ricostruzione delle numerose modifiche che hanno riguardato la disciplina della dirigenza della P.A. cfr. C. Colapietro, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2019, pp. 473 ss.

<sup>42</sup> Vd. *infra*.

<sup>43</sup> Resta agli organi politici solo il potere di impartire alla P.A. gli obiettivi da raggiungere e di controllare i risultati della sua attività, non potendo più imporre la scelta dei mezzi che invece diviene di esclusiva pertinenza dell'apparato amministrativo (cfr. C. Colapietro, *Il Governo*, cit., pp. 459 ss.; Id., *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, «federalismi.it» (2012), 10; S. Battini, *Il principio di separazione fra*

Ebbene sembra che in Italia il fenomeno delle A.I., quantomeno in relazione all'ampiezza e all'incisività dei poteri normativi di questi organi ed ai problemi che di conseguenza tali poteri pongono sotto il profilo costituzionalistico, sia intimamente connesso con questo processo e con la cultura maggioritaria per le ragioni che seguono.

In una prima fase tale cultura, che invero non ha assunto sempre gli stessi connotati, ha prodotto delle riforme, come le citate leggi elettorali, che, sull'onda della profonda sfiducia nella classe politica e in generale nelle Istituzioni provocata in particolar modo da Tangentopoli<sup>44</sup>, sembravano orientate prevalentemente a garantire una selezione della classe dirigente politica migliore rispetto a quella del previgente sistema proporzionale<sup>45</sup>. Accanto a questo, sempre in un contesto di profonda sfiducia, si ridimensionavano sensibilmente i compiti della politica, attraverso la "separazione" dall'amministrazione, per tenerla quanto più possibile lontana dalla concreta gestione, in particolare delle risorse economico-finanziarie; a questo, inoltre, si accompagnava inevitabilmente l'assegnazione agli organi politici dei poteri di indirizzo e controllo e di nomina degli alti dirigenti, al fine di evitare un radicale scolle-

*politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, «Riv. trim. dir. pubbl.» (2012), 1, pp. 39 ss.; F. Merloni, *Amministrazione "neutrale" e amministrazione "imparziale" (a proposito del rapporto tra politica e amministrazione)*, «Dir. pubbl.» (1997), 2, pp. 319 ss.

<sup>44</sup> M. Manetti, *Autorità indipendenti*, cit., p. 352.

<sup>45</sup> Si riteneva, infatti che l'abbandono delle preferenze e l'introduzione dei collegi uninominali dessero luogo a un meccanismo di selezione maggiormente competitivo e "sicuro", in grado tra l'altro di valorizzare il principio di responsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori.

gamento della P.A. dal circuito dell'indirizzo politico. In questo quadro, si è inteso porre ulteriormente al riparo dall'instabilità e dall'inaffidabilità della politica alcuni settori "strategici"<sup>46</sup> per i quali si sono istituiti apparati amministrativi – le A.I. appunto – dotati di poteri totalmente sconnessi dal circuito stesso. Il tutto, in nome di un modello che, ispirandosi alla *governance* di stampo privatistico, fosse improntato all'efficienza ed alla trasparenza.

Se questo era il disegno iniziale, nel tempo la cultura maggioritaria ha progressivamente assunto tratti in prevalenza diversi: la politica, fortemente ridimensionata nei suoi spazi, ha inteso prendersi la sua "rivincita"<sup>47</sup>. Così, soprattutto a partire dal nuovo millennio, parole d'ordine come "governabilità", "velocità", "riforme organiche" sono diventate un refrain del dibattito pubblico e hanno condotto all'approvazione di riforme tutte tese a rafforzare l'Esecutivo a scapito del Parlamento e a ridurre gli spazi della rappresentanza politica in favore

<sup>46</sup> In particolar modo quei settori maggiormente connessi con la trasformazione del ruolo dello Stato in ambito economico, ossia da un approccio dirigista. Per un'ampia ricostruzione di questo processo, che rinviene le proprie premesse teoriche nel pensiero ordoliberal (su cui vd. F. Forte, F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubettino, Soveria Manelli 2016<sup>2</sup> e O. Malatesta, *L'ordoliberalismo delle origini e la crisi della Repubblica di Weimar. Walter Eucken su Sombart, Schumpeter e Schmitt*, «Filosofia politica», 33 (2019), 1), cfr. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari 2012<sup>5</sup>.

<sup>47</sup> M. Manetti, *Il primato della tecnica e la rivincita della politica nell'organizzazione del potere esecutivo*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 101 ss.

della stabilità del Governo<sup>48</sup>. In tale contesto, “cultura maggioritaria” ha significato sempre di più “radicale verticalizzazione del potere” e in tale ottica si è tratto vantaggio dalle trasformazioni avvenute negli anni '90: così, ad esempio, l'influenza degli organi politici sulla composizione dell'alta dirigenza, contraltare necessario della separazione tra politica e P.A., è degenerata nella sua estrema *precarizzazione*, attraverso l'esaltazione del carattere fiduciario del rapporto tra politici e dirigenti; il che ha reso questi ultimi e conseguentemente anche il complessivo apparato amministrativo fortemente *dipendenti* e condizionabili dal potere politico, forse anche in misura maggiore del passato, quando la politica aveva il potere di incidere sugli atti della P.A. invece che sulle nomine. In effetti, attraverso l'arma della minaccia di revoca dell'incarico, l'organo politico ha modo di influire sensibilmente sulle decisioni di alti funzionari fortemente precarizzati, facendo valere strumenti di pressione informali che probabilmente pongono molti più problemi, dal punto di vista democratico-costituzionalistico, dei tradizionali poteri di condizionamento degli atti della P.A. In effetti il potere di nomina, se non accompagnato da adeguate garanzie di stabilità del nominato, si presta con maggiore facilità al soggettivismo e all'arbitrio; invece quello degli atti è il piano dell'oggettività, della trasparenza, dell'obbligo di motivazione che consente l'impugnabilità e, in virtù di tutto ciò, della *responsabilità*. Nella prima fase della cultura maggioritaria, insomma, si è sottovalutata l'imprescindibilità della politica, che forse con troppa disinvoltura si è allontanata dalle decisioni rilevanti e che progressivamente si

<sup>48</sup> M. Della Morte, *Sistema delle fonti e peso dell'Esecutivo*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo*, cit., pp. 133 ss.

è presa la sua rivincita, assumendo una forma sempre più verticistica e autoritaria<sup>49</sup>.

Di fronte a questo “secondo volto” della cultura maggioritaria – senz’altro il peggiore e il più pericoloso – l’esigenza di un contrappeso non appare peregrina: nell’ambito di un’amministrazione fortemente dipendente dal potere politico (nonostante la formale e forse ormai dimidiata “separazione”) è invero comprensibile che si avvii l’istituzione di organi dotati di poteri immuni dalla “dittatura della maggioranza”. In tale contesto, infatti, è chiaro che la contestazione del principio di legalità e della riserva di legge assume un significato differente rispetto al passato: non più affermazione della loro cedevolezza in favore del rafforzamento dell’Esecutivo, bensì dei soli organi che, svincolati da quest’ultimo, potrebbero sembrare idonei a bilanciare un potere della maggioranza politica sempre più esteso<sup>50</sup>.

Tuttavia, come si è tentato di illustrare, la cura si è rivelata per certi aspetti peggiore del male e comunque non è risultata idonea ad attaccarlo efficacemente. Questo, a quanto sembra, perché si trattava – e si tratta – di un male più profondo e generale: la stessa cultura

<sup>49</sup> Su tutto questo, cfr. M. Manetti, *Il primato*, cit., pp. 110 ss.; M. Cuniberti, *L’organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo*, cit., pp. 63 ss. Sia detto per inciso che l’attitudine autoritaria della politica tende a recedere di fronte a pressioni provenienti da poteri esterni al nostro Paese, a cui è invero molto più difficile resistere. Ma non è questa la sede per trattare l’argomento: si rinvia a G. Guarino, *Relazione di sintesi*, in S. Cassese, G. Guarino (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Atti della Giornata di studio in onore di M.S. Giannini, Roma, 2 ottobre 2000, pp. 143 ss.

<sup>50</sup> M. Manetti, *I regolamenti*, cit., p. 199.

maggioritaria. La politica ha cercato di esercitare la sua influenza non solo sull'amministrazione "tradizionale" (tramite una dirigenza sempre più "precarizzata"), ma anche sulle A.I. Si è dunque generata una tensione tra la burocrazia delle A.I. – che ha cercato di conservare e ampliare i propri poteri – le istanze di riconduzione dell'esercizio dei poteri normativi al rispetto del principio di legalità e della riserva di legge – provenienti da una parte della dottrina – e la volontà di "onnipotenza" della politica<sup>51</sup>. La seconda soluzione è stata davvero poco percorsa e si è passati molto più spesso da un eccesso all'altro: da un'amministrazione totalmente autoreferenziale ad una che subisce un'invasiva influenza della politica; e quest'ambivalenza è tutt'ora presente.

La transizione verso la cosiddetta "democrazia decidente" o maggioritaria<sup>52</sup> si è almeno momentaneamente arrestata<sup>53</sup>, ma la cultura maggioritaria non sembra affatto dissolta, anzi: su questa si sono innesta-

<sup>51</sup> M. Manetti, *Autorità indipendenti*, cit., *passim*.

<sup>52</sup> S. Bartole, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, (agg.), vol. V., 2001, pp. 346 ss.; L. Carlassare, *Maggioritario*, «Costituzionalismo.it» (2008), 1; O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, «Dir. pubbl.» (2004), 1, pp. 19 ss.; C. De Fiores, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio* (Relazione tenuta nel corso del Seminario interno organizzato dalla Rivista sul tema "1993/2003, un decennio di storia costituzionale", Roma, 23 giugno 2004), «Costituzionalismo.it» (2004), 2.; M. Della Morte, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, Atto del seminario "Mediazione politica e compromesso parlamentare", Università di Roma "La Sapienza", 16 giugno 2017, «Costituzionalismo.it» (2017), 2, pp. 103 ss.

<sup>53</sup> In particolare, per effetto delle bocciature consecutive da parte del corpo elettorale delle due riforme organiche della Costituzione, sottoposte a referendum nel 2006 e nel 2016, e delle

te anche le attuali spinte populistiche e nazionalistiche interpretate e sollecitate da formazioni politiche che non solo non hanno abbandonato le più fosche parole d'ordine di tale cultura, ma le stanno portando alle estreme conseguenze. Infatti, tali formazioni non si limitano a scagliarsi ferocemente contro le A.I., ma rinnegano *ab imis* la cultura del costituzionalismo democratico.

Il futuro è incerto. È difficile immaginare quale funzione possano svolgere le A.I. che sia dotata di solida ragion d'essere e compatibile con la Costituzione allo stesso tempo. Sembra però che il futuro di questi organi, o per lo meno della forma che hanno assunto in Italia, sia intimamente connesso con quello della cultura maggioritaria, oltre che dell'assetto dei rapporti tra Stato ed economia; sembra altresì chiaro che per dare soluzione ai gravi e annosi problemi che li riguardano è necessario e improcrastinabile affrontare preliminarmente i nodi del processo evolutivo/involutivo di cui in queste pagine si è tentato di dar conto.

#### 4. Conclusioni

In conclusione, sembra di poter dire che, nel contesto sin qui descritto, anche le A.I. abbiano contribuito alla crisi di legittimazione delle Istituzioni.

In primo luogo, la tenace persistenza dei gravi nodi inerenti alle A.I. testimonia che si è trascurata l'importanza di una legittimazione rigorosa del potere. In secondo luogo, la significativa riduzione degli spazi

dichiarazioni di illegittimità costituzionale del “porcellum” e dell’“italicum” (C. cost., sentt. nn. 1/2014 e 35/2017).

della politica in favore di organi che solo problematualmente possono definirsi neutrali – ma che in realtà, senza legittimazione democratica svolgono funzioni sostanzialmente politiche – indica che si è sottovalutata la centralità e l'imprescindibilità della politica, che può prendersi in ogni momento la sua rivincita assumendo anche le forme più temibili. È difficile comprendere se questo abbia concorso ad aggravare la crisi della politica e delle Istituzioni, sino a favorire l'affermazione del populismo e del nazionalismo. Certamente, però, i poteri normativi delle A.I. hanno contribuito a minare la chiarezza e linearità del sistema delle fonti del diritto, nonché, in ultima analisi, la sua coerenza con l'art. 1 Cost., «sintesi generalissima»<sup>54</sup> e massimamente pregnante dei caratteri della forma di Stato. Non sembra un caso che tali poteri siano tra quelli percepiti come maggiormente impermeabili al concorso alla determinazione della politica nazionale che spetta di diritto a tutti i cittadini (art. 49 Cost.) e in contrasto con il principio dell'appartenenza al popolo della sovranità, che impedisce qualunque trasferimento o delega in bianco di potere. In ultima analisi, l'indipendenza dal circuito dell'indirizzo politico sembra sia stata per lo più avvertita – in una certa misura correttamente – come indipendenza dal condizionamento della volontà popolare, il che dà certamente àdito alle accuse speculari di autoreferenzialità o di etero-direzione da parte di poteri difficilmente identificabili. Se questo è vero, sembra allora credibile che anche le A.I. abbiano a che fare con fenomeni dilaganti della rassegnazione

<sup>54</sup> Espressione di C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali: art. 1-12*, 1975, p. 1.

all'influenza – che si tramuta in astensione e apatia politica – e dell'insofferenza che si tramuta in varie forme di aggressività: due facce della stessa medaglia.

È dunque ormai improcrastinabile affrontare i nodi che riguardano le A.I. poiché ciò rimanda alla soluzione di un problema ancora più ampio e profondo: qual è il rapporto tra cittadini e potere che si vuole costruire per il futuro? In che modo si intende rinnovare la legittimazione delle istituzioni democratiche? In altri termini, alla luce delle rilevanti questioni sollevate dalla cultura maggioritaria, che sembrano ancora irrisolte ed anzi aggravate, in che modo si vuole ricostituire la forma di Stato, oggi in profonda crisi?

Si tratta di domande decisive. Ebbene, sembra che la cura alle malattie del nostro tempo non possa che fondarsi su una riscoperta della cultura del costituzionalismo democratico ed in particolare della centralità che in tale prospettiva assumono le procedure – specialmente quelle relative alla creazione del diritto – e la rigorosa riconoscibilità delle forme che assumono<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> L. Carlassare, *Sovranità*, cit., pp. 24 s.: «Se democrazia è in primo luogo individuabile nelle “procedure”, nel modo di assumere decisioni vincolanti, è chiaro che la considerazione dei tempi e dei modi che consentano un corretto svolgimento del “deliberare” è necessariamente in primo piano. [...] Il discorso sulle fonti del diritto, trattando di sovranità popolare e Stato di diritto, ha una posizione privilegiata: si tratta infatti delle “procedure” previste per assumere le decisioni politiche vincolanti relative alla costruzione stessa del sistema normativo. Ad esse, al loro iter formativo, ai soggetti che le assumono, va destinata grande attenzione se democrazia è “visibilità e controllabilità dell’attività politica nelle sue varie articolazioni”, e ciò che conta, più che il contenuto delle singole decisioni, è “la conservazione da parte di tutti della visibilità e del controllo sui processi formativi delle decisioni stesse” [G. Berti, *Riflessioni sui partiti politici*, in

Questo perché attraverso le procedure si legittima il potere: più le procedure sono chiare e garantiste (anche a scapito della velocità), maggiormente legittimato sarà l'esercizio del potere; di conseguenza, ragionevolmente minore sarà il rischio di riedizione di forme autoritarie del potere, mai del tutto scongiurato. Sembra allora che la chiave per il ripensamento dello Stato democratico sia ripartire dai suoi "fondamentali".

L.F. Pizzolato (a cura di), *I partiti oggi: agonia o metamorfosi?*, Morcelliana, Brescia 1990, p. 62], gli atti normativi, i loro autori, le loro forme debbono corrispondere alle esigenze indicate».

LE TRASFORMAZIONI DELLA COSTITUZIONE  
ECONOMICA EUROPEA NEGLI ANNI  
DELLA GRANDE CRISI. UNA PROSPETTIVA  
DI *INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY*

Adriano Cozzolino

1. *Introduzione*

Questo saggio intende offrire una prospettiva teorico-critica della costituzione materiale<sup>1</sup> e dell'assetto politico-istituzionale dell'Unione europea dal punto di vista della *International Political Economy*. Il caso di studio di questo lavoro – che costituisce anche una sorta di “verifica empirica” della dimensione teorica – concerne le trasformazioni istituzionali della costituzione economica europea introdotte dopo la crisi

<sup>1</sup> Utilizzo in questa sede il termine costituzione con particolare riferimento alla costituzione *materiale* dell'Unione europea. Alla luce della nota distinzione fatta da Costantino Mortati (*La costituzione in senso materiale*, Giuffè, Milano 1940) la costituzione materiale eccede il diritto positivo-formale e abbraccia il complesso di poteri in atto che vivificano la costituzione in senso formale. Lo scarto ontologico tra costituzione formale e materiale rappresenta la cifra del cambiamento sopravvenuto nella società (si pensi, in tal senso, all'enorme divario tra la Costituzione italiana del 1948 e i Trattati dell'Unione europea).

finanziaria globale del 2008 e, soprattutto, dopo la crisi dei debiti sovrani del 2011 e 2012, che ha colpito in particolare i paesi dell'Europa del sud e l'Irlanda (intensificando, come sarà chiarito in seguito, sia l'interdipendenza sia, soprattutto, la debolezza strutturale delle economie europee contemporanee).

In generale, l'*International Political Economy* (da ora e in seguito: IPE) nasce come sotto-disciplina delle relazioni internazionali e studia le interdipendenze complesse tra Stati (e istituzioni sovranazionali e internazionali), attori transnazionali (quali, ad esempio, imprese multinazionali o movimenti sociali) e mercati<sup>2</sup>. Il titolo del primo e inaugurale lavoro di questo approccio alle questioni internazionali ne costituì, in un certo senso, già il programma: *International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect*<sup>3</sup>. In questo articolo del 1970 Susan Strange enfatizzava l'assenza, nella disciplina delle relazioni internazionali, di un'analisi sistematica dei rapporti economici

<sup>2</sup> Disciplina sorella dell'IPE è la *comparative political economy*, che alla dimensione internazionale e transnazionale predilige quella della comparazione tra casi. Data la prospettiva analitica, più che l'enfasi per una dinamica "omogeneizzante" posta in essere da processi quali la globalizzazione neoliberale, questo approccio tende ad enfatizzare la diversità tra le traiettorie nazionali. Uno dei testi principali di questo approccio è il noto *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, introdotto e curato da P. Hall e D. Soskice (Oxford University Press, Oxford 2001). Per un contributo più recente si veda L. Baccaro, J. Pontusson, *Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective*, «Politics & Society», 44 (2016), 2, pp. 175-207.

<sup>3</sup> S. Strange, *International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect*, «International Affairs», 46 (1970), 2, pp. 304-315.

internazionali e, soprattutto, delle interdipendenze economiche e sociali che, da quel momento in poi, andavano “transnazionalizzandosi” e integrandosi in catene produttive globali e in complesse architetture finanziarie internazionali (tali, queste ultime, da influenzare direttamente e indirettamente la politica economica degli Stati)<sup>4</sup>.

In generale, questo capitolo muove dall’assunto che l’attenzione analitica per la reciproca influenza tra piano socio-economico e dimensione politico-istituzionale, sia su scala nazionale che sovranazionale, possa offrire una prospettiva privilegiata per comprendere la natura e l’evoluzione dei caratteri fondamentali della costituzione economica europea. Naturalmente, l’IPE come disciplina è, al suo interno, estremamente variegata in quanto a prospettive teoriche, approcci metodologici, casi di studio, linguaggi ed epistemologie<sup>5</sup>. Nel caso di questo saggio, la prospettiva teorica attraverso la quale proverò a leggere i caratteri della costituzione economica euro-

<sup>4</sup> Si vedano, in relazione al caso italiano, S. Sacchi, *Conditionality by Other Means: EU Involvement in Italy’s Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis*, «Comparative European Politics», 13 (2015), 1, pp. 77-92; A. Cozzolino, *Rating Agencies, Symbolic Capital and the Evaluation of Nation-States. A Preliminary Exploration*, «Cartografie Sociali», 8 (2019), 2, pp. 139-158.

<sup>5</sup> Per ovvie ragioni non è possibile, in questa sede, offrire una panoramica dell’evoluzione della disciplina dagli anni ’70 ad oggi. Sul punto, rimando ai seguenti testi: S. Gill, D. Law, *Global Political Economy: Perspectives, Problems, and Policies*, Johns Hopkins University Press, New York 1988; B. Cohen (ed.), *International Political Economy*, Routledge, New York 2016, e ancora di Cohen si veda *Advanced Introduction to International Political Economy*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) 2019; R. O’Brien, M. Williams, *Global Political Economy*, Palgrave Macmillan, London 2013.

pea è una specifica tipologia di approccio critico che, influenzata in particolare dal materialismo storico di Antonio Gramsci<sup>6</sup>, pone particolare attenzione (i) all'interdipendenza tra dimensione materiale e ideologica<sup>7</sup>, (ii) al ruolo e all'intervento dello Stato (anche attraverso

<sup>6</sup> Come per l'IPE in generale, anche per l'approccio noto come Critical IPE esistono numerose varianti interne tra approcci critici e anche all'interno dello stesso approccio che trae ispirazione dal pensiero di Antonio Gramsci (approccio talvolta definito come neo-Gramsciano). Per una panoramica dell'approccio gramsciano si veda, innanzitutto, uno dei lavori fondativi di questa prospettiva, cioè R.W. Cox, *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations*, «Millennium», 10 (1981), 2, pp. 126-155, e Id., *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, New York 1987. Ancora e *inter alia* rimando a S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 1993; B. van Apeldoorn, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, Routledge, Londra-New York 2003; A. Bieler, D. Morton (eds), *Social Forces in the Making of the New Europe: The Restructuring of the European Social Relations in the Global Political Economy*, Palgrave, Basingstoke 2001, e ancora di A. Bieler, D. Morton, *Global Capitalism, Global War, Global Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2018. Per un dibattito interno alla critica della politica economica si veda il volume di A. Bieler *et al.*, *Global Restructuring, State, Capital and Labour: Contesting Neo-Gramscian Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York 2006. Per una analisi che guarda alla politica economica attraverso la categoria gramsciana di senso comune rimando invece a I. Bruff, *Culture and Consensus in European Varieties of Capitalism: A "Common Sense" Analysis*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York 2008.

<sup>7</sup> Sul punto si veda in particolare A. Bieler, D. Morton, *The Deficit of Discourse in IPE: Turning Base Metal into Gold*, «International Studies Quarterly», 52 (2008), 1, pp. 103-128. In merito mi permetto di rimandare anche al mio saggio *The Discursive Construction of Europe in Italy in the Age of Permanent Austerity*,

l'uso di misure eccezionali o coercitive) nella creazione e nel mantenimento dell'economia di mercato<sup>8</sup>, (iii) ai rapporti sociali di produzione nel capitalismo avanzato e all'*agency* sociale e politica organizzata<sup>9</sup>. In altre parole, la Critical IPE<sup>10</sup> guarda in particolare al modo in cui le forze sociali operano dentro, contro e attraverso le strutture politiche e istituzionali. Tali strutture, quindi, non vengono assunte in modo astorico o "neutrale", ma come il risultato dell'azione di forze sociali e politiche organizzate e dell'asimmetria del potere nei rapporti sociali esistenti<sup>11</sup>. Lo Stato, in questa prospettiva, non è una entità che trascende la società ma il prodotto di rapporti sociali storicamente determinati, e al contempo un fondamentale terreno di azione e conflitto per le forze politiche e sociali organizzate<sup>12</sup>.

«JCMS: Journal of Common Market Studies», online first, doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.12921>.

<sup>8</sup> Sul punto, tra gli altri, rimando ad un contributo recente di B. Van Apledoorn, N. De Graaf, H. Overbeek, *The Reconfiguration of the Global State-Capital Nexus*, «Globalizations», 9 (2012), 4, pp. 471-486.

<sup>9</sup> Per una eccellente disamina teorica del rapporto tra *agency* e strutture sociali si veda in particolare il volume di A. Bieler, D. Morton, *Global Capitalism, Global War, Global Crisis*, cit., in particolare la prima parte.

<sup>10</sup> Per una panoramica su approcci e metodi della Critical IPE si veda A. Cafruny, L.S. Talani, G. Pozo Martin (eds), *Palgrave Handbook of Critical International Political Economy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York 2016.

<sup>11</sup> Uno dei testi citati in precedenza, a cura di A. Bieler e D. Morton, è significativamente intitolato *Social Forces in the Making of the New Europe*, cit.

<sup>12</sup> Per una analisi più esaustiva, sia teorica sia empirica, sul tema dello Stato e delle sue trasformazioni nell'era neoliberale rimando a A. Cozzolino, *Neoliberal Transformations of the Ita-*

Il saggio, infine, è organizzato nel modo seguente. Nel prossimo paragrafo saranno descritti alcuni dei principali assunti della critica della politica economica internazionale, e, attraverso queste lenti teoriche, i caratteri del processo di integrazione europea. Successivamente, saranno analizzate alcune fondamentali riforme istituzionali introdotte dopo la crisi finanziaria del 2008 e la crisi dei debiti sovrani (2011-12), soffermandomi in particolare sul rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo della Commissione Europea. Le conclusioni evidenzieranno gli elementi critici, le contraddizioni e le fragilità della costituzione materiale dell'Unione europea e della sua politica economica.

## 2. *L'integrazione europea attraverso le lenti teoriche della Critical IPE*

In termini generali, e prendendo in prestito la nota partizione di Robert W. Cox, la teoria può essere di due tipi. È *problem-solving* laddove «takes the world as it finds it, with the prevailing social and power relationships and the institutions into which they are organized, as the given framework for action»<sup>13</sup>. Al polo opposto, la teoria critica «does not take institutions and social power relations for granted but calls them into question by concerning itself with their origins and how and whether they might be in the process of changing»<sup>14</sup>. L'approccio critico alle relazioni in-

*lian State: Understanding the Roots of the Crisis*, Rowman & Littlefield, Londra e New York, in corso di stampa.

<sup>13</sup> R.W. Cox, *Social Forces*, cit., p. 208.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

ternazionali, in altre parole, si concentra sulla genesi storico-sociale delle strutture e delle organizzazioni politiche, e sui processi e le congiunture di crisi e cambiamento. Al contempo, questa prospettiva interpreta i processi di trasformazione non in modo astorico e “a-politico” (o tecnocratico), ma come il risultato della dialettica tra forze sociali e progetti politici alternativi e in conflitto. Quest’ultimo punto merita particolare attenzione. La prospettiva neo-gramsciana assume come “unità analitiche” privilegiate le forze sociali, intese come i principali attori collettivi e il motore dialettico del processo storico. Tali forze non sono generate in uno spazio vuoto ma all’interno di modi di produzione storicamente determinati. Se il capitale, per dirla con Marx, è un rapporto sociale, i “soggetti aggregati” di tale rapporto non sono solo, in generale, forze sociali storicamente e oggettivamente determinate, ma al contempo attori collettivi che vivono e agiscono concretamente dentro, contro e attraverso le istituzioni in cui operano. Così, «neo-Gramscian perspectives focus on class struggles as the heuristic model for the understanding of structural change»<sup>15</sup>. Il cambiamento storico non è il risultato di una razionalità meta-storica, ma il prodotto delle forze sociali in azione su quello che Gramsci chiamava il «terreno concreto della storia».

In ciò che segue proverò a chiarire in che modo questa prospettiva ci permette di orientarci criticamente nella genesi della costituzione materiale europea, l’oggetto (empirico) di questa trattazione.

Dopo la stasi del processo di integrazione durante gli anni ’70 del Novecento, dalla metà degli anni ’80 in poi il processo di integrazione europea vive una

<sup>15</sup> A. Bieler, D. Morton (eds), *Social Forces*, cit., p. 6.

nuova fase di rinnovato attivismo. Il revival dell'integrazione di quegli anni comporta anche un rinnovato interesse teorico di politologi e studiosi di relazioni internazionali per il caso europeo<sup>16</sup>. Gli studi neo-gramsciani, prendendo parte al dibattito, hanno provato ad inquadrare il processo di integrazione europea all'interno delle trasformazioni strutturali della politica economica internazionale, in particolare alla luce dei caratteri socio-economici e politici del processo di globalizzazione. Rompendo l'isolamento epistemologico dell'Europa dal resto del mondo, lo slancio dell'integrazione europea nella metà degli anni '80 diviene parte organica della ristrutturazione delle relazioni sociali e della "transnazionalizzazione" e integrazione tra i segmenti nazionali del capitalismo<sup>17</sup>. Questa "seconda grande trasformazione", prendendo in prestito le parole della nota opera di Karl Polanyi<sup>18</sup>, si lega dialetticamente ad un processo di trasformazione della struttura sociale nella fase ascendente dell'egemonia neoliberale<sup>19</sup>. La nuova Europa, in altre paro-

<sup>16</sup> Naturalmente, data la vastità del dibattito, non è possibile fornire una panoramica sulle teorie dell'integrazione europea. Sul tema si veda B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave, Basingstoke 2000.

<sup>17</sup> *Inter alia*, A. Bieler, D. Morton (eds), *Social Forces*, cit., p. 5; B. van Apeldoorn, *Transnational Capitalism*, cit.; B. Van Apeldoorn, J. Drahokoupil, L. Horn (eds), *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York 2009.

<sup>18</sup> *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi 2010.

<sup>19</sup> Per un'analisi della genesi e della "diffusione" globale del neoliberalismo si vedano i testi ormai classici di D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford 2005; A. Saad-Filho, D. Johnston, *Neoliberalism: A Critical Reader*, Pluto Press, London 2005; A. Glyn, *Capitalism Unleashed*:

le, diviene a pieno titolo parte del nuovo capitalismo globale: i caratteri dell'integrazione europea riflettono profondamente questo mutamento e trovano ampia ricezione nei trattati fondativi dell'UE, cioè il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (meglio noti come Trattato di Maastricht, che entra in vigore nel 1993). Centralità dell'economia di mercato, della stabilità dei prezzi, di politiche di bilancio orientate al rigore e enfasi sulla competitività<sup>20</sup> trovano ampia eco nella nuova politica economica europea, accompagnata, a livello nazionale, da politiche di privatizzazione e liberalizzazione economica, "flessibilizzazione" del mercato del lavoro e misure di consolidamento fiscale<sup>21</sup>.

L'enfasi sulle forze sociali e sul contenuto (neoliberale) dell'integrazione sovranazionale è una parte rilevante della critica della politica economica europea, ma non l'unica. Mantenendo aperta la dialettica tra strutture socioeconomiche, *agency* socio-politica e "materializzazione" di questa sul piano istituzionale, diversi studi hanno provato anche ad inquadrare i caratteri istituzionali della costituzione europea. La teoria del *new constitutionalism* elaborata da Stephen

*Finance, Globalization and Welfare*, Oxford University Press, Oxford 2006; D. Duménil, D. Lévy, *The Crisis of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2011.

<sup>20</sup> Per un approccio critico al dogma della competitività rimando a A. Wigger, H. Buch-Hansen, *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*, Routledge, New York 2011.

<sup>21</sup> Integrazione europea e rigore di bilancio (austerità) sono processi legati a doppio filo. Su questo fondamentale elemento rimando al mio saggio *The Discursive Construction of Europe in Italy*, cit.

Gill rappresenta un esempio di tali studi<sup>22</sup>. Secondo Gill, il nuovo costituzionalismo europeo è parte di una struttura di *governance* il cui obiettivo è separare le politiche economiche dall'*accountability* politica al fine di rendere i governi più "reattivi" alle forze del mercato e meno "permeabili" dalle forze e dai processi democratici. In relazione specifica alla costituzione europea, «Maastricht and EMU seek to minimize the threat of currency turbulence by moving to a single currency and by "locking-in" political commitments to orthodox market-monetarist fiscal and monetary policies that are perceived to increase government credibility in the eyes of financial market players»<sup>23</sup>. In altre parole, l'architettura istituzionale dell'Unione è disegnata in modo tale da restringere l'armamentario degli strumenti di politica economica – ad esempio lo strumento dell'espansione del bilancio pubblico o l'intervento attivo dello stato nelle politiche industriali – e dunque le alternative politiche, per vincolare strutturalmente attraverso la via costituzionale la politica economica (dell'UE e degli Stati Membri) al modello neoliberale e monetarista. L'approccio del *new constitutionalism*, pur cogliendo bene (e tra i primi) la nuova attenzione dei governi per la *credibilità* nei confronti dei creditori finanziari internazionali e la restrizione dei processi di governo alle forze democratiche, rischia tuttavia di favorire una visione dicotomica del piano istituzionale e di quello socio-economico. Più che una separazione

<sup>22</sup> S. Gill, *European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe*, «New Political Economy», 3 (1998), 1, pp. 5-26.

<sup>23</sup> Ivi, p. 5.

tra piani diversi, ciò che si verifica storicamente è un doppio movimento caratterizzato da un processo di concentrazione del potere decisionale nel potere esecutivo a livello nazionale e sovranazionale da un lato (sovente in nome della “governabilità”), e dall’altro da un intenso e continuo intervento dei poteri statuali per la creazione, l’allargamento e il mantenimento dell’economia di mercato<sup>24</sup>. Nel caso del sistema istituzionale dell’UE, il ruolo preponderante del Consiglio Europeo e del Consiglio dell’Unione europea da un lato, e della Commissione Europea dall’altro<sup>25</sup> nell’intera fase di decisione e monitoraggio delle politiche degli Stati Membri, e la posizione di tendenziale subordinazione del Parlamento Europeo (e di marginalizzazione dei parlamenti nazionali), sono elementi fondamentali del nostro discorso e, in generale, del rafforzamento

<sup>24</sup> In relazione al caso italiano, ad esempio, l’introduzione di politiche economiche neoliberali viene accompagnato da un processo di rafforzamento degli esecutivi dagli anni ’80 in particolare dagli inizi degli anni ’90. Sul punto A. Cozzolino, *Reconfiguring the State: Executive Powers, Emergency Legislation, and Neoliberalization in Italy*, «Globalizations», 16 (2019), 3, pp. 336-352. Più in generale, un lavoro recente nella prospettiva di Critical IPE, e dedicato al rapporto tra stato e capitalismo dopo la crisi del 2008, ha classificato l’intervento dello stato “per” il mercato in quattro tipologie: 1. creazione dei mercati; 2. correzione degli effetti socialmente distruttivi del mercato; 3. direzione e supervisione generale del mercato; 4. rappresentazione esterna degli interessi dei capitali nazionali (B. van Apeldoorn, N. De Graaf, H. Overbeek, *op. cit.*).

<sup>25</sup> I membri del Consiglio Europeo sono i capi di Stato e di Governo degli Stati Membri. Anche il Consiglio dell’Unione europea rappresenta i Governi degli Stati Membri ma i suoi membri sono i ministri provenienti da ciascun paese dell’UE. La Commissione può essere invece concepita come il vero e proprio esecutivo sovranazionale dell’Unione.

(multilivello) dei poteri esecutivi. La svolta neoliberale globale ed europea, dunque, «was never about the withering away of the state or the decline of state power vis-a-vis markets with state and markets viewed in dichotomous terms»<sup>26</sup>, ma una riconfigurazione profonda degli apparati, delle procedure e delle tipologie di intervento dello Stato. In questa prospettiva, l'annosa questione del “deficit di democrazia” (un tema di ampio dibattito negli studi politologici ma raramente messo in discussione in quanto tale), evidente ad esempio nella crisi strutturale della rappresentanza democratica, non è più un incidente di percorso ma il risultato del disegno costituzionale dell'Unione europea post-Maastricht.

### *3. Le riforme della costituzione europea e il rafforzamento della Commissione durante gli anni della crisi*

Il percorso storico dell'integrazione europea è stato spesso caratterizzato da fondamentali battute d'arresto. Il caso della bocciatura popolare (per via referendaria) in Francia e Olanda nel 2005 del progetto di dotare l'Unione di una Costituzione in senso proprio formale ha mostrato le contraddizioni strutturali dell'Unione, a partire dalla mancanza di una spinta costituente popolare all'integrazione sovranazionale – un elemento di fatto imprescindibile di legittimità politica. Tuttavia, accanto alla strategia di ripiegamento rappresentata dal Trattato di Lisbona (2009), è ancora una volta una crisi ad avere fornito una finestra di opportunità per una maggiore (e sempre più controversa) integrazione

<sup>26</sup> Ivi, p. 476.

sovranaazionale. Mi riferisco, naturalmente, alla crisi finanziaria globale del 2008 e soprattutto alla crisi dei debiti sovrani del 2011 e del 2012, che ha colpito in particolare i paesi dell'Europa del Sud (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo) e l'Irlanda<sup>27</sup>, spingendo queste economie sull'orlo del *default*. Ma la crisi, come si diceva in precedenza, ha rappresentato una occasione storica per le classi dirigenti continentali e le istituzioni europee per *consolidare* la direzione di politica economica dell'era post-Maastricht e introdurre ulteriori correttivi istituzionali per *vincolare* ulteriormente quella direzione al modello neoliberale. Questo paragrafo fornisce una panoramica delle innovazioni istituzionali introdotte nella crisi, con particolare attenzione al rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo da parte della Commissione Europea. In quanto agli effetti, sui quali torneremo nelle conclusioni, l'austerità permanente ha aggravato la recessione e deteriorato significativamente il tessuto socio-economico nell'intera Unione.

Veniamo dunque alla panoramica delle riforme istituzionali introdotte nell'UE, e in particolare nell'Eurozona, dopo il 2008. Come sottolineato dal presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy, «[f]inally, the crisis has shown the need to strengthen [the Economic and Monetary Union's] ability to take rapid executive decisions to improve crisis management in bad times and economic policymaking in

<sup>27</sup> Per una ricostruzione della crisi del 2008 e delle conseguenze rimando, tra i tanti, ai testi di A. Tooze, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Penguin, London 2018, e, sulla crisi dell'euro, a R. Bellofiore, F. Garibaldo, M. Mortágua, *Euro al capolinea? La vera natura della crisi europea*, Rosenberg & Sellier, Torino 2019.

good times»<sup>28</sup>. Lo sforzo di riforma si è indirizzato, in termini generali, nel rafforzamento delle istituzioni sovranazionali e, in particolare, dei poteri di indirizzo e monitoraggio (della politica economica degli Stati Membri) della Commissione Europea, al punto che la stessa Commissione è stata individuata come la vera vincitrice della ridefinizione dei poteri europei dopo il 2008<sup>29</sup>. Numerose sono le innovazioni della *governance* europea (senza apportare, peraltro, nessuna modifica ai trattati): il *Fiscal Compact*, lo *European Stability Mechanism*, l'Unione bancaria, il *Macro-Economic Imbalance Mechanism*, il Semestre Europeo; innovazioni che costituiscono una intensificazione rilevante dell'integrazione (neoliberale) sovranazionale e delle sue regole. Innovazioni, infine, introdotte *bypassando* le procedure ordinarie e invocando la situazione di eccezionalità ed emergenza<sup>30</sup> – specie nel biennio 2011-2012, fase acuta di crisi dei debiti sovrani.

<sup>28</sup> Citato in 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. Lorcher, I. Schomann (eds), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Bloomsbury Publishing, London 2015, p. 25.

<sup>29</sup> Si vedano, tra gli altri, M.W. Bauer, S. Becker, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, «Journal of European Integration», 36 (2014), 3, pp. 213-229; T.A. Börzel, T. Risse, *From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics*, «Journal of European Public Policy», 25 (2018), 1, pp. 83-108.

<sup>30</sup> Per una attenta disamina sul punto si veda C. Kreuder-Sonnen, *Beyond Integration Theory: The (Anti-) Constitutional Di-*

In merito alle riforme, negli anni della crisi il Patto di Stabilità e Crescita<sup>31</sup> è stato modificato più volte attraverso i regolamenti *Six-Pack* (2011) e *Two-Pack* (2013),<sup>32</sup> e attraverso il Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance del 2012 (un trattato internazionale noto come *Fiscal Compact*), che insieme costituiscono il Semestre europeo (SE). Il SE è un quadro di regole e procedure entro il quale si svolge il ciclo di politica economica degli Stati Membri. Per ragioni di spazio, mi soffermerò qui in particolare sul rafforzamento e l'espansione dei poteri di indirizzo, monitoraggio e sanzione della Commissione Europea (il motore istituzionale del SE), che, dal "solo" controllo dei bilanci degli Stati Membri introdotto con il Patto di Stabilità e Crescita sono stati estesi, dopo il 2008, anche alla politica macroeconomica complessivamente intesa.

*mension of European Crisis Governance*, «JCMS: Journal of Common Market Studies», 54 (2016), 6, pp. 1350-1366.

<sup>31</sup> Il patto di Stabilità e Crescita (PSC) è stato introdotto, collateralmente all'Unione economica e monetaria, nel 1997. L'obiettivo del PSC è garantire che la disciplina di bilancio degli Stati Membri sia orientata al rispetto dei criteri di convergenza, concernenti in particolare la finanza pubblica e le politiche di bilancio. Il PSC è stato modificato la prima volta nel 2005 per allentarne i criteri troppo stringenti e introdurre anche la possibilità di misure anticicliche, e poi in direzione inversa con i regolamenti *Six-Pack*, *Two-Pack* e il *Fiscal Compact*, che hanno invece consolidato la politica economica di austerità e, come è argomentato in questo paragrafo, i poteri di indirizzo e controllo della Commissione.

<sup>32</sup> Le due riforme sono composte, rispettivamente, da sei e da due atti legislativi. Nel caso del *Six-Pack* questi sono i regolamenti n. 1173, n.1174, n. 1175, n. 1176, n.1177 del 2011, più la direttiva n. 85 del 2011. Il *Two-Pack* è composto dai regolamenti n. 472 e n. 473 del 2013.

Partiamo dal SE. Il SE costituisce un quadro di “dialogo permanente” tra Stati Membri e Commissione volto al rafforzamento del coordinamento macroeconomico, fiscale e di bilancio sotto la supervisione della Commissione stessa. Questo ciclo di politica economica inizia con l'*Annual Growth Survey*, un documento attraverso il quale la Commissione delinea gli indirizzi e gli obiettivi di politica economica e sviluppa piani dettagliati per ogni paese, comprendenti l'introduzione delle “riforme strutturali” (volte al rafforzamento del mercato interno) e gli obiettivi di finanza pubblica. La Commissione, al contempo, monitora strettamente le politiche degli Stati Membri e, tramite procedure quali il *Macroeconomic Imbalance Procedure* e la *Excessive Deficit Procedure*, impone i correttivi strutturali ritenuti adeguati. I Paesi, a loro volta, devono recepire le indicazioni della Commissione e introdurle nella loro programmazione di politica economica e di bilancio entro i 12 mesi successivi. Accanto al rafforzamento dei poteri di indirizzo, dunque, sono rinforzati anche quelli di sorveglianza e repressione di potenziali deviazioni dai parametri fissati a livello sovranazionale dalla Commissione. Infatti, se il Patto di Stabilità e Crescita del 1997 ha introdotto la procedura per deficit eccessivo nel caso di sfioramento del livello del 3 per cento del rapporto deficit/PIL, il *Two-Pack* (2013) estende questa procedura di infrazione anche agli “squilibri macroeconomici” tramite la *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP).

Come si definisce uno squilibrio che può dare luogo alla MIP? Secondo il regolamento n. 1176 (*Six-Pack*) uno squilibrio è identificato con «any trend giving rise to macroeconomic developments which are adversely affecting, or have the potential adversely to affect, the

proper functioning of the economy of a Member State or of the economic and monetary union, or of the Union as a whole», mentre uno squilibrio *eccessivo* è definito come: «severe imbalances, including imbalances that jeopardise or risks jeopardising the proper functioning of the economic and monetary union». Ma cosa intende la Commissione per *proper functioning* (cioè, corretto funzionamento) dell'economia? Il regolamento lascia volutamente indefinito il punto. Tuttavia, alla luce della *governance* europea in senso complessivo, è possibile ritenere che il “corretto funzionamento” si concretizzi in nient'altro che nel potenziamento dell'economia di mercato attraverso una incessante azione di “riforma strutturale” (il significante vuoto che rimanda alle riforme neoliberali)<sup>33</sup>. Nell'ipotesi in cui i poteri pubblici violino il “corretto funzionamento” dell'economia, dunque, lo Stato Membro può essere sottoposto ad un programma di aggiustamento macroeconomico *ad hoc* sotto il controllo della Commissione (tramite il *Macroeconomic Adjustment Programme*), che fissa parametri, soglie e indicatori per riportare sotto il controllo dell'esecutivo potenziali deviazioni di politica economica.

Le (pur fondamentali) innovazioni a livello di controllo e supervisione macroeconomica non sono le sole introdotte in questo periodo. Altro caso importante è la riforma, contenuta ancora nel corpus legislativo del *Two-Pack*, delle procedure di bilancio e di infrazione per deficit eccessivo. In relazione al primo punto, l'introduzione del *Budgetary Draft Plan*, cioè un

<sup>33</sup> Ciò è stato mostrato bene da A. Crespy e P. Vanheuverzwijn, *What “Brussels” Means by Structural Reforms: Empty Signifier or Constructive Ambiguity?*, «Comparative European Politics», 17 (2019), 1, pp. 92-111.

documento di bilancio che gli stati membri inviano alle istituzioni europee (Commissione e Consiglio) per permettere la valutazione delle politiche di finanza pubblica e delle previsioni macroeconomiche, è finalizzato a rafforzare il controllo e la sorveglianza della Commissione. Per gli stati dell'Eurozona, se le misure di bilancio sono ritenute insufficienti per la riduzione del deficit, la commissione può intraprendere una procedura per deficit eccessivo sottoponendo (questa è l'innovazione rispetto del Patto di Stabilità e Crescita) il paese ad una "partnership economica" che contiene le politiche e le riforme strutturali da introdurre (Punto 28 del Preambolo del regolamento n. 473).

Infine, nella selva di procedure, parametri e meccanismi correttivi, merita un breve passaggio conclusivo una recente e significativa iniziativa della Commissione, cioè la creazione dei *National Productivity Boards* (NPB). Tali *boards* hanno l'obiettivo di promuovere la reindustrializzazione dell'Europa tramite una strategia di (ulteriore) deflazione salariale e di incremento della competizione diretta tra segmenti nazionali delle classi lavoratrici europee, dunque continuando ad addossare i costi dell'aggiustamento strutturale e della "competitività" internazionale dell'Europa – e del suo modello di *export-led economy* – sul lavoro. In uno studio recente dedicato proprio alle NPB, la politologa Angela Wigger, enfatizzandone sia le tendenze sociali che gli aspetti istituzionali, scrive che «the suggested internal devaluation strategy will devalue labour in turbospeed, putting the burden of adjustment once more on labour rather than capital», aggiungendo:

not only have national parliaments and the European Parliament been circumvented in the decision-mak-

ing process regarding such boards, but formal democratic institutions will also remain structurally disempowered in the future. Set up as “politically independent” institutions, national productivity boards have been entrusted with the task of ensuring that member states raise productivity while containing unit labour costs<sup>34</sup>.

In conclusione, a partire da questa panoramica su alcune delle innovazioni della *governance* economica europea, è possibile trarre diverse considerazioni generali. La prima considerazione è che la direzione dell'integrazione ha approfondito la visione generale di politica economica costituzionalizzata di fatto con il Trattato di Maastricht, confermando il rigore di bilancio e la centralità del mercato e della competitività come la via maestra dell'integrazione. La seconda considerazione è che la crisi è stata l'occasione per un sostanziale trasferimento di poteri alle istituzioni sovranazionali, in particolare alla Commissione Europea che ha visto amplificati i suoi poteri di indirizzo, monitoraggio e sanzione sia in materia di politiche di bilancio che di politica economica in generale. Di conseguenza, gli Stati membri – pur rimanendo formalmente titolari della politica economica, fiscale e di bilancio – sono di fatto fortemente vincolati nella discrezionalità delle scelte politiche<sup>35</sup>. In particolare, i

<sup>34</sup>A. Wigger, *The New EU Industrial Policy: Authoritarian Neoliberal Structural Adjustment and the Case for Alternatives*, «Globalizations», 16 (2019), 3, pp. 354-355.

<sup>35</sup>T.A. Börzel, T. Risse, *From the Euro to the Schengen Crises*, cit., p. 88; si vedano anche M.W. Bauer, S. Becker, *op. cit.*, e R. Dehousse, *Why has EU Macroeconomic Governance Become*

parlamenti nazionali sono i veri sconfitti della partita delle riforme post-2008, schiacciati tra i vincoli europei e il rafforzamento dei governi nazionali<sup>36</sup>, la principale cinghia di trasmissione istituzionale con Bruxelles<sup>37</sup>.

#### 4. Conclusioni: una crisi di molte crisi

L'integrazione europea attraversa una crisi che è il prisma di molte crisi passate e presenti. La prospettiva della politica economica ci aiuta a chiarire i nessi profondi che intercorrono tra la dimensione socio-economica e il piano politico-istituzionale. L'alto numero di disoccupati, le politiche di austerità e i tagli alla spesa pubblica, le riforme del mercato del lavoro e delle pensioni, sia pur legittimate discorsivamente dalle circostanze eccezionali di crisi, hanno tuttavia determinato un deterioramento vistoso nel tessuto so-

*More Supranational?*, «Journal of European Integration», 38 (2016), 5, pp. 617-631.

<sup>36</sup> Il caso italiano è un caso prototipico di rafforzamento del governo in assenza di riforme costituzionali. La produzione scientifica sul tema è molto vasta. Per una panoramica rimando a M. Calise, *Presidentialization, Italian Style*, in T. Poguntke, P.D. Webb (eds), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2005, pp. 88-106; A. Criscitiello, *Il cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004; F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia*, il Mulino, Bologna 2019.

<sup>37</sup> Tra i tanti A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Routledge, London 1998; P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *More Integration, Less Federation: The European Integration of Core State Powers*, «Journal of European Public Policy», 23 (2016), 1, pp. 42-59.

ziale degli Stati Membri, specie nel Sud Europa<sup>38</sup>. Se la crisi ha compromesso significativamente la forza egemonica neoliberale e la legittimità delle istituzioni politiche europee da un lato, dall'altro, come mostrato in precedenza, ha favorito il processo di rafforzamento dell'apparato esecutivo a scapito delle istituzioni parlamentari e rappresentative. Come nota Lukas Oberndorfer, gli strumenti di *policy* introdotti durante la crisi hanno portato ad un «massive upgrade of the executive apparatus and have equipped it with comprehensive decision and sanction-making competences. At the same time, the parliamentary arena has been decisively weakened, at a national as well as a European level»<sup>39</sup>. Ricorrendo alla nota formulazione gramsciana, nei momenti di crisi egemonica acuta la forma e i processi decisionali basati sulla coabitazione tra consenso e forza tendono a slittare sempre più verso il polo della forza e della coercizione. Le riforme introdotte dopo il 2008 per arginare la crisi sono quindi l'espressione della debolezza, dei limiti e delle contraddizioni strutturali del progetto europeo<sup>40</sup>. Contraddizioni che, sul piano istituzionale, si sono apparentemente risolte in un ricorso a forme di decisione sempre più centra-

<sup>38</sup> L. Pradella, *The Working Poor in Western Europe: Labour, Poverty and Global Capitalism*, «Comparative European Politics», 13 (2015), 5, pp. 596-613; A. Bieler, J. Jordan, D. Morton, *EU Aggregate Demand as a Way out of the Crisis? Engaging the Post-Keynesian Critique*, «JCMS: Journal of Common Market Studies», 57 (2019), 4, pp. 805-822.

<sup>39</sup> L. Oberndorfer, *op. cit.*, p. 5. Si veda anche C. Kreuder-Sonnen, *op. cit.*, pp. 8-11.

<sup>40</sup> M. Ryner, *Europe's Ordoliberal Iron Cage: Critical Political Economy, the Euro Area Crisis and its Management*, «Journal of European Public Policy», 22 (2015), 2, pp. 275-294.

lizzate, coattive e legate ad una logica di emergenza permanente. Misure spesso straordinarie (come nel caso del *Fiscal Compact*), introdotte in circostanze eccezionali e poi normalizzate e istituzionalizzate<sup>41</sup>. In questo quadro, nel prisma delle numerose crisi europee (sociale, migratoria, ambientale, o legata all'avanzata di movimenti populistici ed euroscettici) emerge sempre più quel sistema di governo che viene concettualizzato nei termini di un «(neo)liberalismo autoritario»<sup>42</sup> multilivello. Così, il rafforzamento del segmento esecutivo della costituzione materiale europea, lungi dal risolversi in una maggiore governabilità, ne aumenta

<sup>41</sup> C. Kreuder-Sonnen, *An Authoritarian Turn in Europe and European Studies?*, «Journal of European Public Policy», 25 (2018), 3, pp. 452-464.

<sup>42</sup> I contributi sul tema sono numerosi e diversificati in termini di prospettiva disciplinare e casi di studio. In generale, specie negli ultimi anni l'attenzione di politologi ed economisti-politici si è indirizzata verso l'analisi critica delle procedure e delle prassi di governo nell'era neoliberale, in Europa e oltre. Tra gli altri, rimando a I. Bruff, *The Rise of Authoritarian Neoliberalism*, «Rethinking Marxism», 26 (2014), 1, pp. 113-129; M. Clua-Losada, O. Ribera-Almandoz, *Authoritarian Neoliberalism and the Disciplining of Labour*, e P. Sotiris, *The Authoritarian and Disciplinary Mechanism of Reduced Sovereignty in the EU: The Case of Greece*, entrambi i lavori contenuti in C.B. Tansel (ed.), *States of Discipline: Authoritarian Neoliberalism and the Contested Reproduction of Capitalist Order*, Rowman & Littlefield, London 2017, rispettivamente pp. 29-45 e 171-187; S. Sandbeck, E. Schneider, *From the Sovereign Debt Crisis to Authoritarian Statism: Contradictions of the European State Project*, «New Political Economy», 19 (2014), 6, pp. 847-871; W. Bonefeld, *The Strong State and the Free Economy*, Rowman & Littlefield, London 2017. Si vedano anche i lavori già citati di L. Oberndorfer, *A New Economic Governance*, cit., e C. Kreuder-Sonnen, *An Authoritarian Turn in Europe*, cit.

l'instabilità e la debolezza intrinseca. L'UE, del resto, diventa sempre di più una linea di frattura politica su scala continentale<sup>43</sup>: il futuro dell'Unione e, più in generale, dell'unità europea si gioca nella complessa dialettica tra crisi socio-ambientale e crisi politica (che sembra avvantaggiare per ora specialmente le forze euroscettiche e nazionaliste), nell'attesa che emergano possibili alternative democratiche alla crisi di egemonia del neoliberalismo.

<sup>43</sup> L. Hooghe, G. Marks, *Cleavage Theory Meets Europe's Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage*, «Journal of European Public Policy», 25 (2018), 1, pp. 109-135; A. Cozzolino, *L'onda neo-nazionalista e l'Unione Europea come frattura politica*, in A. Cozzolino, F. Palazzi, F.Y. Forte (a cura di), *Europa: che fare? L'Unione Europea tra crisi, populismi e prospettive di rilancio federale*, Guida, Napoli 2018, pp. 47-58.



APPUNTI SU ALCUNI RISVOLTI ISTITUZIONALI  
DELLA POLITICA MONETARIA DELLA BCE:  
CRISI DELLA FORMA POLITICA  
E LEGITTIMAZIONE TECNOCRATICA

Luigi Sica

1. *Introduzione*

Le pagine che seguono investigheranno il tema dei risvolti istituzionali della *governance* economica europea, in generale, e della politica monetaria della BCE in particolare, nell'ultimo decennio. Le scelte di questi anni difficili verranno affrontate non tanto dal punto di vista dell'analisi economica quanto piuttosto da quello della teoria delle istituzioni: in particolare rispetto alla espansione dei poteri della BCE e all'affermarsi di forme di legittimazione procedurale ed operativa delle sue decisioni. Gli anni Dieci, come è ormai noto, sono stati anni di vorticosa ristrutturazione del sistema della *governance* economica europea. Questa ristrutturazione è avvenuta prevalentemente sulle ali di una emergenza che si è configurata come elemento strutturale della vita politica economica e quindi anche giuridica e istituzionale dell'Unione europea. D'altra parte un esperimento come quello eurounitario, sostanzialmente originale e anomalo nella

storia delle organizzazioni politiche e giuridiche, non poteva che vivere come una perenne sperimentazione il confronto con la più grave e lunga recessione dal dopoguerra. Mai come in questi anni lo sviluppo di quel quadro istituzionale che sta a cavallo tra la finanza pubblica degli Stati, le istituzioni europee e i mercati finanziari – che per comodità si è soliti chiamare *governance* economica europea – è avvenuto senza un progetto coordinato ma attraverso una pratica politica e giuridica fatta di emergenze impellenti e di risposte contingenti, di laceranti *input* politici ed economici ai quali si è dovuto far fronte mediante la predisposizione di strumenti istituzionali non preventivamente immaginati o prefigurati. Tuttavia, se è vero che la logica reattiva ha condotto il sistema della *governance* economica europea verso formule istituzionali che non erano state preventivate né preordinate, è altrettanto vero che gli interventi e le pratiche istituzionali hanno stabilizzato assetti che sono la risultante di rapporti di forza ben chiari tra gli attori sociali e politici: tra capitale e lavoro, tra gli Stati della periferia della zona euro e gli Stati centrali, tra i governi e le istituzioni europee e tra entrambi questi ultimi e i Parlamenti e le opinioni pubbliche nazionali. Un sistema insomma nel quale sotto la spinta dell'emergenza la politica si nasconde dietro alla soluzione tecnica o procedurale, perdendo in qualche modo la propria autonomia.

## *2. Dal governo politico della moneta al governo monetario degli Stati*

Il problema *nuovo* da risolvere, all'alba della crisi dei debiti sovrani, era chiaramente quello della gestione

finanziaria di un insieme di Stati che condividono una moneta unica e il mercato sovranazionale dei capitali probabilmente più integrato al mondo, ma che hanno scientemente deciso di non condividere un livello di sovranità politica sufficiente a governare i processi che avvengono attorno a quella moneta e all'interno di quel mercato. La novità dell'esperienza consisteva quindi nel disarticolare l'ordine logico storicamente sedimentato sovranità-moneta-mercato per immaginare una moneta senza Stato che nascesse invece in funzione della unificazione definitiva del mercato di capitali. Tuttavia la riscrittura di quel rapporto comportava un cambio di paradigma decisivo rispetto ai modelli di democrazia costituzionale europei del secondo Novecento che avevano costruito la propria identità sul governo democratico (e statale) della moneta<sup>1</sup>.

In quei modelli di democrazia il compromesso democratico-sociale tra capitale e lavoro, consistente nella garanzia dell'accumulazione capitalistica a fronte della costruzione dei diritti sociali e di un qualche livello di redistribuzione, aveva reso storicamente possibili le costituzioni dei paesi europei dal secondo dopoguerra in poi<sup>2</sup>. La tenuta di quel compromesso aveva avuto come condizione necessaria da una parte un regime di governo democratico della moneta<sup>3</sup> e dall'altra un controllo statale dei mercati finanziari.

<sup>1</sup> T. Fazi, W. Mitchell, *Sovranità o barbarie. Il ritorno della questione nazionale*, Meltemi, Milano 2018, pp. 103 ss.

<sup>2</sup> In questo senso la celebre analisi di W. Streek, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano 2013.

<sup>3</sup> Sul rapporto tra realizzazioni costituzionali del secondo dopoguerra italiano si veda O. Chessa, *La costituzione della mo-*

Il modello di governo democratico-sociale della moneta si era istaurato a seguito della crisi del regime di *gold standard* alla fine degli anni Venti. Quella crisi aveva coinciso con il crollo della società liberale di mercato e del primo grande modello di globalizzazione<sup>4</sup>. Dopo la sconfitta della soluzione fascista, si era affermato con gli accordi di Bretton Woods un sistema finanziario internazionale che consentiva agli Stati un certo controllo sui mercati dei capitali e un modello monetario di *fiat standard*, nel quale le banche centrali, in qualche modo sotto il controllo statale, avevano sostenuto l'espansione della spesa pubblica, anche attraverso il finanziamento dell'indebitamento pubblico.

Secondo la nota analisi di Rodrik non sono compatibili, insieme, un accentuato livello di globalizzazione (soprattutto finanziaria), il mantenimento della sovranità nazionale e il funzionamento della democrazia politica: soltanto due di questi elementi possono convivere nei sistemi politici economici ed istituzionali, il terzo deve essere necessariamente escluso<sup>5</sup>. In questo senso tra la fine della Seconda guerra mondiale e i tardi anni Settanta si è scelto risolutamente di investire sugli ultimi due termini del terzetto incompatibile: la costruzione della democrazia politica e sociale (nonostante tutte le contraddizioni di un caso come quello italiano), il mantenimento della sovranità nazionale (sebbene

*neta. Concorrenza indipendenza della banca centrale e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli 2016.

<sup>4</sup> Resta imprescindibile in questo senso K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 2010.

<sup>5</sup> Si veda D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Roma-Bari 2015, p. 15.

nell'ambito di un sistema internazionale abbastanza articolato) e il controllo statale sul mercato dei capitali<sup>6</sup>. Le grandi promesse democratiche di liberazione dell'essere umano e di costruzione dell'uguaglianza sostanziale che erano state consacrate nelle costituzioni europee del secondo dopoguerra – si pensi al caso paradigmatico della Costituzione italiana del '48 – si sono storicamente realizzate nel trinomio inscindibile di spesa pubblica (anche in *deficit*), governo politico della moneta e controllo statale dei mercati finanziari.

Il compromesso democratico-sociale si è mantenuto in piedi fino a quando l'inflazione prima e l'aumento del debito pubblico poi sono apparsi politicamente ed economicamente sostenibili. Non è un caso che la riscossa del capitale economico e finanziario – e con essa il cambio di paradigma, dalla forma di Stato democratico sociale a quella neo-liberale – sia avvenuta come risposta al problema dell'inflazione nei tardi anni Settanta e al problema del debito pubblico nei decenni successivi e abbia trovato come obiettivi politici irrinunciabili l'apertura del mercato globale dei capitali e l'affermarsi di una politica monetaria neutrale<sup>7</sup>. In Europa questi obiettivi sono stati raggiunti, a cavallo tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, rispettivamente con l'Atto unico europeo dell'86 e con il Trattato di Maastricht. Le forze nazionali ed internazionali che hanno voluto mettere in discussione le conquiste della forma di Stato democratico-sociale hanno, quindi, puntato alla liberalizzazione del mercato dei capitali e al contenimento del governo politico della moneta,

<sup>6</sup> Ivi, p.13.

<sup>7</sup> Si veda tra i tanti D. Harvey, *Breve storia del neoliberalismo*, il Saggiatore, Milano 2007.

senza però impegnarsi nella costruzione di sovranità più ampie a misura dei nuovi mercati o della nuova moneta. Se torniamo a considerare il terzetto incompatibile di Rodrik, l'effetto collaterale del nuovo assetto neoliberale è stato un decisivo ridimensionamento degli spazi di decisione politica della rappresentanza democratica. All'insegna del *there is no alternative*, il dibattito pubblico si è trasformato nella mera ricerca delle soluzioni ottimali alla creazione di mercati efficienti che avrebbero poi al meglio allocato le risorse<sup>8</sup>.

Dal punto di vista del regime monetario, invece, i tentativi di lotta all'inflazione e di liberalizzazione dei mercati hanno portato alla disarticolazione dell'altro elemento di governo democratico dell'economia – il regime di *fiat standard* – e di conseguenza all'affermazione dell'indipendenza delle Banche centrali. A partire dagli anni Ottanta, l'insistenza teorica e politica sull'indipendenza delle banche centrali (in Italia realizzata nel 1981 con il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia) ebbe come obiettivo diretto quello di bloccare la spirale inflazionistica e di stabilizzare i mercati finanziari in vista di una loro liberalizzazione. La strada obbligata per ottenere questo risultato apparve la rinuncia al governo politico della moneta e la disarticolazione della connessione tra spesa pubblica in *deficit* e l'espansione della base monetaria da parte delle banche centrali. Chiusa la possibilità di finanziamento con l'emissione di nuova moneta, i mercati dei capitali globali ed europei, ormai liberalizzati dalla metà degli anni Ottanta, diventavano l'unico canale di finanziamento della spesa in *deficit* degli Stati. Così facendo tuttavia,

<sup>8</sup> D. Rodrik, *op. cit.*; V.E. Parsi, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, il Mulino, Bologna 2018, pp. 176 ss.

il rapporto di controllo tra Stati e mercati ha finito per invertirsi: non più gli Stati a governare i mercati ma, viceversa, i mercati a controllare, attraverso lo strumento del credito, i fondamentali economici degli Stati e le scelte politiche. Si passò quindi, dalla politicizzazione della finanza in *deficit* propria degli anni Sessanta e Settanta alla finanziarizzazione della politica economica propria degli anni Novanta e Duemila. L'indebitamento pubblico smetteva di essere una questione eminentemente politica, esso diventava uno strumento – poco rischioso, tra l'altro – della *produzione di denaro a mezzo di denaro*<sup>9</sup> e contemporaneamente uno straordinario grimaldello per forzare la trasformazione in senso neoliberale degli ordinamenti statuali e la liquidazione di quell'intervento pubblico nell'economia che era stato un utile strumento di costruzione dello Stato dei diritti e della piena occupazione.

All'interno dell'esperienza eurounitaria il cambio di paradigma – come si diceva – può essere considerato già pienamente consolidato con il trattato di Maastricht e con il successivo Patto di stabilità e crescita: completamento del mercato unico dei capitali, moneta unica, banca centrale indipendente che non finanzia né gli Stati membri, né tantomeno il bilancio europeo (art. 123 TFUE) e anzi sia impegnata prioritariamente nel controllo dell'inflazione (art. 127 TFUE)<sup>10</sup>. Su que-

<sup>9</sup> L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino 2011, p. 7.

<sup>10</sup> Si legga in proposito Somma quando, rintracciando le radici delle attuali istituzioni monetarie europee nel Libro bianco su completamento della Commissione Delors scrive «è lì che emerge il nesso tra libera circolazione dei capitali e controllo dell'inflazione come finalità di politica economica da preferire alla piena occupazione, e più in generale alle forme di redistribuzione della

sto modello del rapporto tra governi, mercati e banca centrale, d'altra parte, convergevano due grandi filoni del pensiero liberista del Novecento: l'ordoliberalismo tedesco e la scuola della *Public Choice*. Nell'ottica ordoliberalista il compito dello Stato è quello di istituire e mantenere mercati concorrenziali regolati dal diritto. Per far funzionare in maniera efficiente questi mercati tuttavia non c'è bisogno solo di regole che tutelino la concorrenza ma anche di un sistema di prezzi stabili che possano essere correttamente rappresentativi dei valori<sup>11</sup>. D'altra parte, nella riflessione della scuola di Friburgo, la stabilità dei prezzi difesa da una banca centrale indipendente era vista come il solo antidoto ad una spirale inflazionistica come quella degli anni della Repubblica di Weimar che, rovinando i ceti medi proprietari, li aveva gettati nelle braccia del nazismo. Questo modello ordoliberalista, che aveva plasmato l'identità prima ancora che la politica della *Bundesbank* nel dopoguerra, aveva sicuramente influenzato dal principio il modello dell'integrazione europea<sup>12</sup>. Il contributo ordoliberalista si era saldato alcuni decenni dopo con le

ricchezza incompatibili con l'ossessione per il contenimento della spesa pubblica: se vogliono attrarre investitori e dunque capitali, gli Stati devono comportarsi così come richiesto dai mercati. Si ricava dal libro bianco anche il collegamento tra la libera circolazione dei capitali e la finanziarizzazione dell'economia» (A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione Europea*, Imprimatur, Reggio Emilia 2017, p. 59).

<sup>11</sup> In questi termini si esprime M. Foucault, *op. cit.*, p. 122; si veda F. Donzelli, *Introduzione a F.A. von Hayek, Conoscenza mercato, pianificazione*, il Mulino, Bologna 1988.

<sup>12</sup> O. Malatesta, *Sul concetto di "Wirtschaftsverfassung" in Franz Böhm. La costituzione economica ordoliberalista da Weimar all'Unione europea*, in questo volume.

riflessioni che dall'altra parte dell'Atlantico erano state messe in campo dalla teoria della *Public Choice* che, riflettendo sugli effetti dei fenomeni inflattivi degli anni Settanta sui processi di accumulazione del capitale, proponeva la costituzionalizzazione dell'obbligo del pareggio di bilancio per gli Stati e della autonomia, dell'indipendenza e della funzione antinflazionistica delle banche centrali<sup>13</sup>. Queste due tendenze teoriche, come si diceva, erano state poi pienamente accolte nel Trattato di Maastricht che istituiva la BCE e avviava il percorso della moneta unica.

L'avvio della moneta unica è stato la condizione definitiva per stabilizzare e consolidare il mercato unico dei capitali europeo rispetto alle possibili perturbazioni derivanti dalle politiche nazionali dei cambi. Il passo successivo è stato la funzionalizzazione delle politiche di *deficit* pubblico degli Stati alle esigenze del mercato finanziario. Se il debito pubblico era divenuto non più finanziabile in un regime di *fiat standard*, esso si trasformava per gli Stati in un costo notevole sia dal punto di vista economico, in termini di risorse necessarie a pagare la remunerazione dei capitali prestati dagli investitori privati, sia dal punto di vista politico, comportando la necessità di attuare politiche di dismissione del patrimonio pubblico o in qualche altro modo favorevoli agli investitori nazionali ed internazionali. La decisione nazionale di bilancio, al di fuori di un sistema nel quale la banca centrale copre il *deficit*, appare allora un procedimento con due referenti: il corpo elettorale che approva demo-

<sup>13</sup> J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Armando editore, Roma 1997, p. 142; O. Chessa, *op. cit.*, p. 284.

craticamente il bilancio attraverso la rappresentanza parlamentare e gli investitori finanziari che, con la decisione di investimento, approvano o disapprovano i fondamentali economici e le scelte politiche degli Stati. Una doppia responsabilità del decisore politico dunque: innanzi al “popolo democratico” che vota con la scheda elettorale e innanzi al “popolo del mercato” che vota con il portafogli<sup>14</sup>. In un ordine giuridico del mercato finanziario come quello europeo questa doppia responsabilità politica non ha tardato a tradursi in una vera e propria responsabilità giuridica che al principio del *no taxation without representation* ha affiancato l'altro opposto principio del *no credit without control*. Questa è la logica che da Maastricht in poi, passando per il Patto di stabilità e crescita, ha portato a livello europeo allo sviluppo e alla implementazione di una serie di parametri di convergenza riguardanti prevalentemente la limitazione del deficit e del debito pubblico e di una serie di meccanismi di controllo multilaterale dei bilanci degli Stati. Questo sistema di controllo multilaterale dei bilanci degli Stati della zona euro è diventato più significativo mano a mano che, con l'integrazione economica e finanziaria, aumentava la divergenza tra i paesi del centro e della periferia della zona euro. Gli anni successivi al duemila hanno visto, infatti, il crescere dei *surplus* commerciali dei paesi centrali dell'eurozona rispetto alle economie dei paesi periferici. Questi *surplus* sono stati investiti anche nell'acquisto di titoli di Stato dei paesi del Sud Europa.

<sup>14</sup> W. Streek, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano 2013, p. 100. Continua Streek poco oltre a pag. 103.

Il quadro della *governance* economica europea prima della crisi dei debiti sovrani può essere riassunto in questo senso: procedure di controllo delle finanze pubbliche (rispetto a quelli che erano stati i parametri di convergenza di Maastricht) e autonomia e indipendenza della BCE. In questo senso, tuttavia, occorre fare una precisazione rispetto al concetto di indipendenza predicabile al caso europeo. Storicamente ed economicamente è indiscutibile che il tema dell'autonomia e della indipendenza della BCE rispetto ai governi e alle istituzioni europee affondi le proprie radici teoriche nello stesso terreno ideologico di analoghi processi di autonomizzazione di altre banche centrali che si sono sviluppati durante tutti gli anni Ottanta<sup>15</sup>. Nell'ambito di quella reazione monetarista al keynesismo, varie banche centrali in Europa e nel mondo ridefinivano la propria identità, sia rispetto al proprio ruolo (non più di sostegno all'occupazione ma di lotta all'inflazione), sia rispetto alle proprie relazioni con i governi democratici. All'inizio del decennio successivo, la BCE nasceva radicalmente autonoma e indipendente dal potere politico, avendo come suo obiettivo prioritario la lotta all'inflazione. Tuttavia mentre negli ordinamenti nazionali le banche centrali hanno visto riconosciuta la propria autonomia e indipendenza da atti di rango legislativo, la BCE vede la propria autonomia e la propria indipendenza garantite dalle norme dei Trattati stessi. Il risultato è che la fonte stessa (i Trattati) che investe di competenza gli organi rappresentativi dell'Unione, fonda anche lo *status* della BCE. Mentre l'autonomia e l'indipendenza delle altre banche centrali può essere revocata *ex lege*, l'autonomia della BCE poggia sullo

<sup>15</sup> Si veda J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *op. cit.*, p. 142.

stesso piano “costituzionale” della rappresentatività diretta o indiretta delle altre istituzioni ed è molto difficilmente rivedibile dagli Stati<sup>16</sup>. In questo senso, anche dal punto di vista del sistema delle fonti, lo statuto della BCE appare come la piena realizzazione delle indicazioni ordoliberali e della teoria della *Public Choice*.

### 3. *La governance economica europea al tempo della crisi tra controllo multilaterale dei bilanci, piani di salvataggio e politiche monetarie non convenzionali della BCE*

Dal punto di vista economico, la crisi europea dei debiti sovrani all’inizio degli anni Dieci è stata anche la diretta conseguenza della costruzione di una *governance* che, da un lato, funzionalizza la disciplina e la dinamica dell’indebitamento pubblico alle esigenze dei mercati dei capitali, dall’altra, disconosce la funzione, universalmente riconosciuta, di un prestatore di ultima istanza (la banca centrale) pronto a sostenere i *deficit* statali in caso di necessità. Quando il peso della crisi economica e finanziaria del settore privato del 2008 si è riversato sui bilanci degli Stati – in ragione dei salvataggi bancari, dell’aumento del costo degli stabilizzatori automatici, della diminuzione del PIL e della base imponibile – la pressione dei mercati sui debiti pubblici degli Stati più deboli dell’eurozona è

<sup>16</sup> In questo senso, O. Chessa, *op. cit.*, p. 284; si veda ancora G. Repetto, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso della BCE*, in G. Azzariti (a cura di), *La responsabilità politica nell’epoca del maggioritario e nella crisi della statualità*, Gippichelli, Torino 2005, p. 298.

stata inevitabile. D'altra parte, quando è venuta meno la fiducia in ordine alla sostenibilità dei debiti di Stati come la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda, la Spagna o l'Italia, il flusso di investimenti finanziari che nel decennio precedente, dalle economie centrali dell'eurozona, era arrivato a finanziare i debiti pubblici degli Stati periferici, si è interrotto e ha cambiato direzione<sup>17</sup>. Si poneva dunque la necessità che quei capitali dati a credito ritornassero nei paesi di provenienza in maniera ordinata, senza che questa riallocazione provocasse una crisi debitoria che avrebbe messo in discussione la tenuta della moneta unica e la solidità delle istituzioni finanziarie dei paesi centrali dell'eurozona. Salvare i bilanci degli Stati debitori e insieme salvare le istituzioni finanziarie dei paesi creditori. La risposta delle istituzioni e degli Stati si è articolata su tre direttrici fortemente connesse l'una all'altra: il rafforzamento del controllo multilaterale sui bilanci pubblici, i piani di salvataggio, l'intervento della BCE. Si daranno in questa sede alcuni brevi cenni sui primi due aspetti<sup>18</sup> e si parlerà più diffusamente del terzo.

In primo luogo, come si diceva, si sono rafforzati i meccanismi di sorveglianza multilaterale sui bilanci degli Stati della zona euro, con una serie di regolamenti europei (*Two-Pack* e *Six-Pack*) con i quali si andava ristrutturando il modulo procedimentale – già introdotto con il Patto di stabilità e di crescita – di controllo

<sup>17</sup> In riferimento a quanto si è appena detto si legga J.E. Stiglitz, *op. cit.*, Einaudi, Torino 2017, p. 16.

<sup>18</sup> Per una lettura più approfondita su questi tempi si rimanda ad A. Cozzolino, *La costituzione economica europea e le sue trasformazioni negli anni della crisi. Una prospettiva di (international) political economy*, in questo volume.

sulle manovre di finanza pubblica nazionali (bilanci ma anche politiche economiche nel loro complesso) e si andavano potenziando i meccanismi sanzionatori in caso di mancata osservanza da parte degli Stati degli esiti prescrittivi delle procedure stesse. Si sviluppa in questo modo una sorta di procedura di bilancio parallela che ha come referenti la Commissione, l'Ecofin e il Consiglio europeo (e in ultima analisi i governi degli Stati economicamente più forti dell'Unione) che affianca quella praticata dal governo in Parlamento. Oltre all'intervento mediante fonti europee si è poi addivenuti, come è noto, alla stipula di un trattato internazionale, il cosiddetto *Fiscal Compact*, con il quale si mirava ad ancorare il sistema così delineato agli ordinamenti nazionali, imponendo agli Stati aderenti l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nei rispettivi ordinamenti con «disposizioni vincolanti o di natura permanente, di rango preferibilmente costituzionale»<sup>19</sup>.

La seconda direttrice è stata rappresentata dai piani di salvataggio con la creazione e la istituzionalizzazione dei cosiddetti “fondi salva-Stati”<sup>20</sup>. Per evitare

<sup>19</sup> A. Saitta, *Fiscal Compact tra Costituzione, Trattati e politica*, «Rivista Aic» (2017), 4. Sulla non obbligatorietà di una riforma costituzionale in adempimento del cd. *Fiscal Compact* si veda anche M. Villone, *L'Europa: terra di diritti, crisi, diseguaglianze*, «Diritto Pubblico Europeo Rassegna on-line» (2015), 1.

<sup>20</sup> Sui cd. fondi salva-Stati si veda, nell'ambito dell'amplissima bibliografia si veda: G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, pp. 128 ss.; R. Dickman, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovene, Napoli 2013, pp. 73 ss.; G.L. Tosato, *L'integrazione europea ai*

l'insolvenza di alcuni Stati (la Grecia *in primis*) vicini ad una crisi debitoria, sono stati varati dei programmi di prestito, ad opera di tutti gli altri Stati dell'eurozona, finanziati a tassi più bassi di quelli di mercato con risorse pubbliche riconducibili agli Stati stessi, ed erogate o garantite in proporzione ai rispettivi PIL. Questi programmi di finanziamento sono stati gestiti e sviluppati da appositi soggetti giuridici: il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) prima, il Meccanismo europeo di stabilità (MES) successivamente. L'obiettivo perseguito era quello di non creare turbolenze nei mercati finanziari e nell'economia reale della zona euro, da una parte, impedendo l'insolvenza di uno Stato membro dell'Unione monetaria, dall'altra, permettendo un ordinato disimpegno delle istituzioni finanziarie private (prevalentemente tedesche e francesi) che, nel decennio precedente, avevano investito nei titoli del debito pubblico degli Stati periferici della zona euro. Come è noto, i prestiti sono stati sottoposti a regime di rigorosa condizionalità, a fronte della firma di un *memorandum* di intesa negoziato tra lo Stato creditore e la cosiddetta *Troika* (Commissione europea, BCE e FMI) e successivamente approvato dagli Stati creditori. I meccanismi di condizionalità hanno vincolato gli Stati che di volta in volta hanno chiesto finanziamenti alla adozione di politiche di austerità estremamente rigorose: taglio della spesa pubblica e soprattutto della spesa sociale, riforma dei sistemi

*tempi della crisi dell'euro*, «Rivista di diritto internazionale» (2012), 3; G. Napolitano, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, «Giornale di diritto amministrativo» (2012), 5.

pensionistici, riduzioni delle retribuzioni nel pubblico impiego e delle pensioni, ma anche privatizzazione di importanti *asset* pubblici, liberalizzazioni, eliminazione di alcuni sistemi di tutela del lavoro subordinato anche in vista di una svalutazione reale dei salari. In altre parole, si imponeva una decisa trasformazione in senso neoliberista degli ordinamenti di quegli Stati che avevano avuto accesso ai prestiti, anche in spregio alle chiare determinazioni democratiche che i singoli paesi avevano mostrato di voler prendere, come efficacemente testimonia l'esito della vicenda aperta con il referendum greco. Per tornare al trilemma di Rodrik dunque, un'Unione che aveva messo al centro del suo progetto politico la costruzione del mercato finanziario unico e che viceversa non aveva sviluppato una identità ed una solidarietà veramente europee (e dove invece i governi nazionali rivendicavano pienamente il ruolo degli interessi nazionali), ha dovuto e voluto sopprimere la piena realizzazione delle istanze democratiche, almeno nei paesi periferici.

L'attore che ha dimostrato, tuttavia, la più straordinaria e originale capacità di iniziativa in questo passaggio epocale è stato senza dubbio la BCE. Nata esplicitamente, come si è visto, al di fuori del meccanismo anche indiretto della responsabilità politica, la banca centrale ha trovato seri spazi di governo politico della crisi, all'interno dei quali ha ridisegnato il profilo della *governance* europea, ridefinendo, in esso, anche il proprio carattere e la propria funzione.

Il primo intervento istituzionalmente rilevante della BCE nella crisi dei debiti sovrani è stata il cosiddetto *Security Market Program* (SMP), un programma di acquisto dei titoli di Stato, prima rivolto a Grecia, Portogallo e Irlanda (2010), poi esteso a Spagna e Italia

(agosto 2011)<sup>21</sup>. Se il dibattito su questi programmi d'acquisto sui mercati secondari, anche per la limitatezza della loro dimensione, aveva riguardato prevalentemente gli addetti ai lavori, la centralità della BCE nella crisi debitoria dei paesi mediterranei è emersa pienamente nell'estate del 2011, con le cosiddette "lettere" inviate nel pieno della bufera creditizia al governo italiano e a quello spagnolo. Con questi due atti di indirizzo atipici, la BCE, nella persona del Presidente Trichet (assieme ai presidenti rispettivamente delle Banche centrali italiana e spagnola), imponeva dei veri e propri programmi di governo agli Stati destinatari. Esse contenevano misure specifiche di finanza pubblica (taglio degli stipendi nel pubblico impiego e revisione del sistema pensionistico, introduzione delle clausole di salvaguardia) ma anche politiche volte genericamente ad una trasformazione in chiave neo-liberista degli ordinamenti giuridici nazionali: misure volte ad aumentare la concorrenzialità dei mercati, liberalizzazioni dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali, indebolimento della contrattazione collettiva nazionale e disarticolazione del sistema di tutela dai licenziamenti ingiustificati. Non mancava, poi, la richiesta di introdurre l'obbligo del pareggio di bilancio in Costituzione. Le direttive della BCE venivano formulate proprio mentre la banca centrale avviava l'SMP<sup>22</sup>. Questa contestualità consente di considerare

<sup>21</sup> S. Cesaratto, *L'organetto di Draghi. Seconda lezione: la BCE, la crisi e il raddoppio del bilancio (2008-2011)*, «Economia e politica», 7 (2015), 9.

<sup>22</sup> *La BCE acquista altri titoli di stato per 14,2 miliardi di euro*, in *la Repubblica*, 22 agosto 2011; l'articolo in questione non è firmato. Sul SMT si veda G.L. Tosato, *L'integrazione europea ai*

le “lettere” della BCE come veri e propri atti di indirizzo inseriti in un contesto di responsabilità politica tra governi e banca centrale: sostegno al debito a fronte di trasformazione in chiave neoliberista degli ordinamenti degli Stati sotto attacco da parte dei mercati<sup>23</sup>.

Altrettanto rilevante dal punto di vista della rivendicazione di funzioni di governo della zona euro, deve essere considerato il secondo programma di acquisto di titoli di Stato, le *Outright Monetary Transactions* (OMT), proposto (ma mai ancora attuato) dalla BCE, annunciato con un comunicato stampa (altro atto atipico) il 6 settembre del 2012. Il programma prevedeva un acquisto, sempre sui mercati secondari ma per volumi non preventivamente delimitati, di titoli degli Stati che avevano chiesto assistenza al FESF e all’EFSM (poi MES). Con questo programma, nel solco dell’ormai celebre discorso di Draghi del *whatever it takes* del luglio precedente, la BCE si accreditava con vigore come garante della tenuta della moneta unica anche a costo di implementare politiche monetarie non convenzionali ed almeno eccentriche rispetto al proprio mandato. Il solo annuncio del programma, poi non immediatamente attuato ma ancora oggi potenzialmente attuabile, come è noto, portò ad un calo dei rendimenti dei titoli più esposti. Dal punto di vista dell’evoluzione istituzionale, le giustificazioni addotte in quella fase erano particolarmente impegnative. La

*tempi della crisi dell’euro*, in «Rivista di diritto internazionale», 95 (2012), 3.

<sup>23</sup> *Ibidem*. Ampia descrizione di quella vicenda istituzionale delle “lettere” della BCE in G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, pp. 84 ss.

BCE rivendicava il compito, non solo di difendere la moneta unica (nella sua esistenza, neanche più solo nel suo valore), ma addirittura quello di “preservare l’Europa”<sup>24</sup>. Quasi un prestatore di ultima istanza, sicuramente la sola istituzione che potesse porsi con credibilità come garante del progetto europeo.

Come si diceva, nel 2012 le OMT non furono attivate e dunque non hanno avuto costi per la banca centrale. Un impatto importante sul bilancio della BCE, invece, hanno avuto le altre due misure non convenzionali messe in campo negli anni successivi. Queste misure di immissione di liquidità sono state formalmente rivolte alle istituzioni finanziarie dell’area euro ma hanno avuto un impatto decisivo anche sui rendimenti dei titoli di Stato, raffreddando gli *spread*. Con la LTRO (*long term refinancing operation*) la BCE forniva alle banche prestiti triennali, accettando in garanzia titoli di Stato. La vera svolta dal punto di vista delle politiche non convenzionali, però, si è avuta nel marzo del 2015 con l’avvio da parte della BCE del *quantitative easing*. Sulla scia della esperienza coeva di altre banche centrali, la BCE dal marzo del 2015, con determinazioni di volta in volta prorogate fino ad oggi, opera un acquisto di titoli (anche titoli di Stato) detenuti in portafoglio dalle istituzioni finanziarie, immettendo liquidità nel mercato per stimolare la creazione di credito e quindi gli investimenti, deprezzare la moneta per rendere più competitive le esportazioni, mettere in sicurezza i bilanci degli istituti di credito e le finanze degli Stati.

<sup>24</sup> «Nell’ambito del nostro mandato la BCE è pronta a fare di tutto per preservare l’Europa e, credetemi, sarà sufficiente», Draghi: *siamo pronti a fare tutto il necessario per salvare l’Euro. Nessun Paese uscirà da Eurozona*, in *il Sole 24 ore*, 26 luglio 2012.

Le caratteristiche peculiari dello strumento in questione sono il suo carattere attivo (la BCE decide quanto investire, senza aspettare le sollecitazioni del mercato) e la ripartizione del rischio degli acquisti tra le banche centrali dei singoli Stati (80%) e la BCE (20%)<sup>25</sup>.

Ad uno sguardo più superficiale, gli interventi della BCE (soprattutto OMT e *quantitative easing*) parrebbero avere riportato in auge il vecchio modello della banca centrale *lender of last resort* che sostiene i bilanci degli Stati. Tuttavia, dal punto di vista giuridico e politico le differenze con il modello precedente sono evidenti. Per quanto riguarda l'OMT, la BCE acquisterebbe i titoli del debito pubblico solo previa adesione dello Stato stesso ad un piano di salvataggio del MES e, quindi, nell'ambito di una stretta condizionalità. I termini di questa condizionalità sarebbero comunque dettati (anche) dalla BCE nell'ambito del *memorandum* che lo Stato interessato dovrebbe stipulare con la cosiddetta *Troika* (Commissione europea, FMI e BCE stessa). La BCE dunque *decide* a che condizioni finanziare gli Stati e il caso greco testimonia quanto possano essere gravose quelle condizioni. Nel caso del *quantitative easing* invece, nonostante debba riconoscersi un sicuro effetto di alleggerimento della tensione sui mercati dei titoli di Stato, restano evidenti numerose inversioni rispetto al modello di banca centrale propria del regime di *fiat standard*. Innanzitutto è la BCE a decidere i volumi d'acquisto e non gli Stati in misura dei propri fabbisogni. In secondo luogo, avvenendo

<sup>25</sup> G. Luchena, *La BCE vara il programma di quantitative easing. La forza del "dittatore benevolo" e il "sonno del drago"*, in «Diritto pubblico europeo Rassegna on-line» (2015), 1; M. Minenna, *QE*, in *Forum Economia CGIL*, 2015; S. Cesaratto, *op. cit.*

gli acquisti solo sul mercato secondario, l'alleggerimento quantitativo della pressione sui titoli di Stato avviene sempre e comunque attraverso l'intervento sul e del sistema finanziario. Ancora una volta, come nel caso del MES, il sostegno agli Stati e il sostegno agli intermediari finanziari si confondono. Ad ultimo, avvenendo gli acquisti a favore di tutti gli Stati, lungi dall'ottenere effetti redistributivi, si produce uno straordinario abbassamento, fino a tassi negativi, del costo di finanziamento di quegli Stati economicamente più forti come ad esempio la Germania<sup>26</sup>. Nonostante tutti i suoi limiti il *quantitative easing* resta una delle più importanti e sensate misure approntate in questi anni a livello eurounitario, il che dice molto anche sul resto.

#### 4. *Crisi del costruttivismo e legittimazione tecnocratica.*

Appare chiaro come la BCE nella definizione delle politiche monetarie non convenzionali abbia esercitato, sul filo di una interpretazione estensiva dei Trattati, poteri impensabili un decennio fa, soprattutto rispetto alla definizione del concetto di "politica monetaria" (di competenza della banca centrale a differenza della "politica economica" di competenza degli Stati) e alla portata del divieto di *bail-out*. Ciò ha provocato un ampio dibattito e forti contestazioni nelle opinioni pubbliche dei paesi centrali dell'eurozona: ogni espansione dei poteri e del bilancio della BCE è stata stigmatizzata come un trasferimento di risorse dagli Stati "virtuosi"

<sup>26</sup> S. Lucarelli, *Gli eurobond fra logica economica, sofismi e difficili mediazioni*, «Economia e politica», 12 (2020), 19.

del nord a quelli “scialacquatori” del sud<sup>27</sup>. Tuttavia, ogni volta che la Corte di Giustizia dell’Unione europea si è trovata a decidere sulla legittimità di queste politiche non convenzionali ha sempre fornito loro una copertura giuridica, ritenendo – con ragionamento spiccatamente funzionalista – che i Trattati attribuissero alla BCE tutti i poteri anche impliciti volti alla realizzazione del proprio mandato<sup>28</sup>. Resta indubbio che la BCE abbia assunto nel corso dei decenni delle funzioni di attore della politica economica (e non solo monetaria) e di garante della tenuta della moneta unica, anche con l’acquisto di titoli del debito pubblico sui mercati secondari, impensabili alla stregua di una

<sup>27</sup> Si veda É. Balibar, *Crisi e fine dell’Europa?*, Bollati Boringhieri, Torino 2016, p. 259: «sarebbe del tutto sbagliato credere che esista un’armonia prestabilita tra Berlino e Francoforte, perché l’interesse dell’economia tedesca, che punta a conquistare e mettere al sicuro una posizione privilegiata sul mercato mondiale, non coincide con quello del sistema bancario di cui la Banca centrale europea, diretta da un ex Goldman Sachs, è la chiave di volta (così come il moralismo aggressivo di Schäuble non è la stessa cosa del pragmatismo speculativo dell’istituzione monetaria, come si vede dagli attriti periodici tra Mario Draghi, presidente della Banca centrale europea e Jens Weidmann, presidente della *Bundesbank*)».

<sup>28</sup> Sulla sentenza della Corte di giustizia in materia di OMT si veda F. Pennesi, *Il programma OMT ed il controllo giudiziale delle Corti Supreme Europee sull’azione della BCE. Nota a sentenza della Corte di Giustizia del 16 giugno 2015, nella causa C-62/14, Gauweiler e altri vs BCE*, «Forum di Quaderni costituzionali» (2016), 1; G. Vosa, *Dei molteplici raccordi tra forme di organizzazione politica e tutela dei diritti nello spazio pubblico europeo: oltre la vicenda OMT*, «Diritto Pubblico Europeo Rassegna on-line» (2017), 1; A. Pisaneschi, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, «federalismi.it», 13 (2015), 13.

interpretazione originalista dei trattati ispirata all'ortodossia monetaristica e alla concezione ordoliberalista. Tuttavia la BCE opera anche in un contesto funzionalista che vede i poteri delle istituzioni e la struttura degli ordinamenti modularsi non secondo un preciso progetto iniziale, ma in funzione della risoluzione dei problemi concreti che si pongono di volta in volta.

Si può affermare allora che sul tema dei poteri impliciti della BCE si affrontino o vadano in contraddizione due tendenze e identità profonde del processo di costruzione europea: da una parte il costruttivismo ordoliberalista, dall'altra lo spontaneismo funzionalista.

L'idea ordoliberalista di costruire attraverso il diritto un ordine giuridico della concorrenza era stato uno dei grandi obiettivi dei Trattati europei e, insieme, uno dei grandi campi di influenza della dirigenza della Germania cristiano-democratica all'avvio della costruzione comunitaria negli anni '50 e '60. La simmetria tra il processo costituente europeo e la ricostruzione tedesca è in questo senso interessante. La costruzione di un ordine giuridico del mercato concorrenziale era diventata nel dopoguerra per lo Stato tedesco la fonte stessa della propria legittimazione, venuta meno con la sconfitta del nazismo ogni pretesa di legittimazione basata su qualche missione storica del popolo germanico<sup>29</sup>. La libertà economica doveva costruire la legittimità politica per uno Stato che ne aveva persa ogni altra. Estendendo questa dinamica alla dimensione continentale, si può dire che la costruzione di un ordine giuridico concorrenziale del mercato diventa la fonte di legittimazione di un ordinamento sovranazionale che, sentendo di

<sup>29</sup> M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano 2015, p. 94.

non avere un popolo, non può vantare alcuna legittimazione popolare. Alla stessa concezione ordoliberal, come si è visto in precedenza, si può riconnettere il principio giuridico dell'autonomia, dell'indipendenza e della funzione antinflazionistica della banca centrale, garante di un sistema dei prezzi stabile in grado di assicurare il funzionamento dei mercati concorrenziali e la conservazione dei valori finanziari.

Dal punto di vista contenutistico, le istituzioni monetarie dell'Unione sono figlie del liberalismo costruttivista di stampo ordoliberalista, tuttavia la loro genesi, il loro prodursi, si sviluppa tutto sul piano del funzionalismo. L'idea di partenza del percorso costituente europeo è stata – e a maggior ragione continua ad essere – quella per la quale l'unità politica non si costruisce sulla base di un progetto e di fini prestabiliti, ma sulla base di un *metodo comunitario*, un meccanismo adattivo in grado di rendere le istituzioni modellabili dalle necessità di volta in volta emergenti, adottando e preservando le soluzioni maggiormente in grado di consentire l'interdipendenza continentale<sup>30</sup>. Un processo costituente che appare cieco, spontaneistico e, dunque, che procede evolutivamente per il tramite di rotture e ricuciture operate dalla Corte di Giustizia, e i cui esiti possono finire col dimostrarsi non sempre compatibili con la matrice ordoliberal. Al fine di salvaguardare il funzionamento del mercato unico dei capitali e la sopravvivenza della moneta unica, la BCE doveva dismettere la sua vocazione di banca centrale ordoliberal. Questo passaggio, tuttavia, come

<sup>30</sup> Non può in questa sede farsi neanche un ragguglio dei classici del funzionalismo europeo per i quali si rimanda ad A. Scaffidi, *Dal funzionalismo al pilastro europeo dei diritti sociali: l'eterno ritorno dell'ordoliberalismo?*, in questo volume.

si è visto in precedenza, non poteva essere un ritorno al passato nella direzione di un governo politico della moneta, innanzitutto per l'assenza di un'istanza sovranazionale in qualche modo sovrana e democratica a cui la BCE dovesse rispondere. In questo vuoto, innanzitutto di responsabilità, la BCE ha potuto mettere in campo la *sua* politica economica.

Nel discorso tenuto il 22 febbraio del 2019 all'Università degli studi di Bologna<sup>31</sup>, in occasione della attribuzione della laurea *ad honorem* in giurisprudenza, l'ormai uscente presidente della BCE Mario Draghi, guardando retrospettivamente agli anni del proprio mandato a Francoforte, affronta alcuni temi centrali dal punto di vista istituzionale. In quel frangente, Draghi chiarisce la sua convinzione per la quale, in un mondo globalizzato ed interconnesso, la capacità degli Stati di governare i processi economici e politici dipende dalla loro capacità di cooperare. L'Unione europea nasce esattamente da questa convinzione. A livello europeo – prosegue – i metodi di cooperazione sono stati fundamentalmente due: le regole e le istituzioni. In alcuni campi, come ad esempio quello delle politiche economiche e di bilancio, si è lasciata la competenza agli Stati, dettando a livello europeo delle regole che li vincolassero nella esecuzione delle attività connesse a quelle competenze. In altri settori, invece, come ad esempio la politica commerciale o quella monetaria, si sono individuate delle istituzioni a cui è stato attribuito un "potere esecutivo", degli obiettivi ed un certo margine di discrezionalità per perseguirli. Il nodo centrale di quel discorso è rappresentato dalla

<sup>31</sup> Il testo integrale del discorso è reperibile ad esempio alla pagina <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/02/25/news/un-europa-da-draghi-239842/>

convinzione per la quale nella storia dell'integrazione le istituzioni abbiano dimostrato di gestire la cooperazione tra gli Stati meglio delle regole. Da tale punto di vista, le regole, nel confronto con una realtà mutevole, imprevedibile e molto spesso emergenziale, avrebbero dimostrato una rigidità tale da provocare spesso il raggiungimento del punto di rottura e una significativa riduzione della loro credibilità. Viceversa, la discrezionalità, propria delle istituzioni avrebbe garantito a queste una maggiore capacità di adattamento alle necessità operative proprie del contesto economico e giuridico, e quindi in definitiva una maggiore capacità di risoluzione dei problemi.

È difficile immaginare una più consapevole rivendicazione di ruolo da parte del Presidente della BCE. Le regole di bilancio, il sistema dei parametri, il controllo multilaterale dei bilanci sarebbe stato meno efficaci nell'affrontare la crisi rispetto alle politiche monetarie non convenzionali messe in atto dalla BCE. Il che, da un punto di vista economico, è probabilmente anche vero. Il profilo che, tuttavia, più rileva ai fini di queste riflessioni è la considerazione – palesata in quel discorso – per la quale i due soli modi di legittimazione delle decisioni e di produzione di normatività a livello europeo siano stati o procedurali (le regole) o tecnici (la discrezionalità delle istituzioni). Ha ragione Draghi quando implicitamente afferma che la legittimazione politica democratica non è riuscita a ricostruire il proprio margine di azione attorno ad una assente sovranità sovranazionale e, di conseguenza, l'Europa ha fatto ricorso ad una legittimazione della produzione giuridica o tecnico-procedurale o tecnico-operativa<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> È la tesi espressa autorevolmente da J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari 2012, *passim*.

Viene smentita, così, la teoria dei “vasi comunicanti”, per la quale la democrazia sarebbe transitata dal livello nazionale a quello sovranazionale<sup>33</sup>.

C'è di più. Quelle che si sono sviluppate in questi anni, soprattutto attorno alla attività della BCE, sono state forme di legittimazione della produzione giuridica non solo non democratiche, ma anche radicalmente non politiche<sup>34</sup>. In effetti l'accoppiamento strutturale tra politica e diritto non è un dato invariante della storia universale<sup>35</sup>. Il diritto ha trovato nei secoli la propria legittimazione in ordini trascendenti (la religione, la morale) o immanenti (la natura umana, la consuetudine) dei rapporti sociali. La produzione normativa per secoli si è identificata nella deduzione del comando da quegli ordini. La scoperta del rapporto tra politica e diritto, l'idea per la quale il diritto sia un prodotto umano, voluto dall'uomo, in grado di plasmare l'ordine

<sup>33</sup> Si veda É. Balibar, *Crisi e fine dell'Europa?*, Bollati Boringhieri, Torino 2016, p. 225; C. Iannello, *Il “non governo europeo” dell'economia e la crisi dello Stato sociale*, «Diritto Pubblico Europeo Rassegna on-line» (2015), 2; M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. 2, CEDAM, Padova 1998.

<sup>34</sup> «La crisi che sta attraversando il continente europeo può essere sintetizzata in una breve formula: è una crisi della politica e delle Costituzioni», così, lapidario, ad *incipit* del suo contributo C. Iannello, *op. cit.*

<sup>35</sup> F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà*, il Saggiatore, Milano 2000, pp. 93 ss. La stessa constatazione della genesi relativamente recente dell'accoppiamento strutturale tra diritto e politica pare pervadere tutta l'opera di storici del diritto come Paolo Grossi, si legga, tra i tanti contributi, P. Grossi, *Le mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2001. Viene in questo senso alla mente Dig. 50.17.1: «non ex regula ius sumatur sed ex iure quod est regula fiat».

sociale, invece che esserne plasmato, è un frutto anche piuttosto tardo della modernità, figlio dell'Illuminismo, maturato nell'ambito della affermazione dello Stato sovrano<sup>36</sup>. Solo da allora e in quell'ambito, la politica, come attività volontaristica di trasformazione dell'ordine sociale, come esplicitazione dei rapporti di forza, è stata concepita come matrice del diritto. La legittimazione democratica in questo senso è solo *una* delle possibili forme dell'autonomia del politico e della sua connessione con il diritto.

Oggi la "legittimazione tecnocratica" prova a celare il peso politico dei rapporti di forza all'interno dell'Unione e la dimensione volontaristica dell'ordine sociale dietro lo schermo della tecnica economica e della discrezionalità delle istituzioni monetarie. Così come nel Medioevo, ad esempio, il diritto veniva considerato come manifestazione di una dimensione ontologica dei rapporti sociali, oggi la *governance* economica europea e la politica economica dell'Unione cercano la propria legittimazione come ordine immanente dell'economia liberista<sup>37</sup>. La postmodernità assomiglia sempre di più al premoderno<sup>38</sup>.

Resta da domandarsi se quella politicità rimossa, tuttavia, possa essere repressa in perpetuo o se in qual-

<sup>36</sup> Sulla definizione della concezione dell'ordine giuridico del moderno come fondamentalmente artificiale si veda anche G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2015, p. 11.

<sup>37</sup> Si veda in proposito S. Marotta, *Le nuove feudalità. Società e diritto nell'epoca della globalizzazione*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 2007, p. 49; G. Minda, *Teorie postmoderne del diritto*, il Mulino, Bologna 2001, p. 141.

<sup>38</sup> In questo senso di veda G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari 2013.

che modo inaspettato essa tornerà a far capolino tra le pieghe della Storia nelle quali la legittimazione tecnocratica ha preteso cacciarla. Quella politicITÀ riemersa sarà finalmente in grado di fondare su basi nuove e sovrane il progetto europeo o di travolgerlo.



ANTI-AUSTERITY.  
LA CRISI NELL'EUROPA NEOLIBERALE

Paolo Scanga

La costruzione europea presenta sempre delle alternative. Ma la possibilità di cogliere le occasioni dipende dalle forze e dai progetti in campo, che non sempre si presentano all'appuntamento.

Étienne Balibar

1. *Nell'interregno*

In una delle pagine più note dei *Quaderni del carcere*, Gramsci, immerso nell'analisi della fase politica a lui contemporanea, adopera la locuzione di interregno. L'intellettuale sardo descrive il blocco della prassi rivoluzionaria nel momento in cui esplose la crisi del 1929 e mostra come questa situazione di stallo sfoci nel trionfo di una forza regressiva. Derivandola dalla storia romana e medievale, Gramsci adopera la parola "interregno" per definire un momento storico essenzialmente negativo, opposto alla «situazione rivoluzionaria» nella sua definizione leninista, ma che può comunque prepararne l'avvento. Scrive Gramsci: «La crisi consiste nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non può nascere: in questo interregno si verificano i fenomeni

morboosi più svariati»<sup>1</sup>. Questa citazione e l'utilizzo del termine "interregno" sono state usate numerose volte per descrivere l'attuale situazione europea<sup>2</sup>. La crisi, apertasi un decennio fa con lo scoppio della bolla dei titoli *subprime* negli Stati Uniti e successivamente trasferitasi sul vecchio continente attraverso l'attacco ai debiti sovrani, ha trasformato il volto politico, sociale ed economico dell'Europa innescando un intenso dibattito politologico, filosofico ed economico, dentro e fuori le accademie. Le tensioni scatenate nella struttura amministrativa dell'Unione europea, la fragilità del suo progetto politico, il perdurare della crisi hanno un'influenza enorme sulla produzione di saggi, libri e articoli, attraversando anche il dibattito politico e ispirando numerose campagne elettorali.

Possiamo affermare che la crisi europea abbia investito molteplici campi del sapere, producendo da una parte settorializzazioni specialistiche e tecniche – come nel campo dell'economia, della giurisprudenza, ma anche della sociologia – e dall'altra acquisendo un carattere pubblico e specificamente politico. D'altra parte, però, va messo in luce come, sia nella discussione specialistica che in quella pubblica, raramente l'ordine discorsivo prevalente – quello neoliberale – sia stato messo in discussione. Nella retorica politica e teorica è stato di fatto predominante il noto slogan thatcheriano TINA, *there is no alternative*.

La situazione che abbiamo descritto in termini di interregno permette di considerare la crisi europea,

<sup>1</sup> A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, I, Einaudi, Torino 1975, p. 311.

<sup>2</sup> Tra questi É. Balibar, *Crisi e fine dell'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino 2016.

rispetto all'ordine discorsivo dominante, come una questione aperta. In questo senso il presente saggio si prefigge due scopi: nella prima parte proveremo a descrivere il concetto di crisi e il suo sviluppo a partire dalla definizione che ne dà un autore come Friedrich A. von Hayek, il quale la concepisce come «arte di governo»; in seguito metteremo in luce come la crisi sia stata, soprattutto nell'ultimo decennio, motore di trasformazioni consistenti che hanno ulteriormente approfondito gli sviluppi che la globalizzazione neo-liberale aveva impresso sulla forma Stato; infine, analizzeremo la crisi europea a partire dalla “tragedia greca”, cioè a partire dalla ristrutturazione dell'economia ellenica in seguito alle politiche di austerità. Nella seconda parte del saggio, invece, proveremo a immaginare un'alternativa radicale all'Europa neo-liberale prendendo in considerazione l'ipotesi di un processo di sindacalizzazione capace di esprimere una certa agency politica transnazionale e di animare una nuova stagione di diritti sociali e politici.

## *2. Crisi dell'Europa e crisi nel neoliberalismo*

È innegabile che l'Unione europea stia vivendo una profonda crisi: una crisi di identità politica e culturale, una crisi economica e istituzionale e infine una crisi sociale. La percezione della crisi è pervasiva: non esiste figura politica, capo di Stato, membro delle istituzioni nazionali ed europee che non esprima critiche, insoddisfazioni e insofferenze nei confronti del meccanismo politico ed istituzionale dell'UE. Anche i più strenui fautori dell'«europeismo» – su questo termine e sull'uso correntemente adottato torneremo in seguito – non sono

esenti dall'esprimere dubbi sulle modalità di funzionamento del meccanismo europeo. Questa situazione ha fatto sì che posizioni nazionalistiche e di estrema destra, apertamente contrarie all'Unione, prendessero sempre più piede, fino a divenire maggioritarie in diversi Paesi<sup>3</sup>. Non è un caso che per descrivere la fase politica attuale si faccia spesso riferimento a *La grande trasformazione*, il libro pubblicato da Karl Polanyi nel 1944: la crisi del neoliberalismo europeo viene descritta, da alcuni autori, come un «momento populista»<sup>4</sup> o un «momento Polanyi»<sup>5</sup>, ossia come una reazione della società e degli Stati al predominio asfissiante del mercato globalizzato. Così come Polanyi ha rilevato che la società è stata portata a difendersi dal mercato autoregolato, opponendo un movimento protezionistico all'allargamento del sistema di mercato, anche l'epoca attuale, scrive Somma, «è indubbiamente caratterizzata dal rigetto del mercato autoregolato e dal processo di denazionalizzazione che ha accompagnato la sua affermazione»<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> La Lega in Italia, il Front National in Francia, Fidesz in Ungheria, il Brexit Party in Inghilterra, il PiS in Polonia: le elezioni europee del maggio 2019 hanno provocato uno sfondamento e in alcuni casi anche una ampia vittoria di partiti apertamente critici, se non decisamente contrari, all'Unione europea.

<sup>4</sup> C. Mouffe, *Per un populismo di sinistra*, Laterza, Roma-Bari 2018. In questo saggio cercheremo di utilizzare il termine populismo il meno possibile, dato che un determinato impiego richiederebbe distinzioni e specificazioni che non è possibile fare in questa sede.

<sup>5</sup> K. Polanyi, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino 2010.

<sup>6</sup> A. Somma, *Un sovranismo democratico per un nuovo europeismo*, in MicroMega, 2018, <http://temi.repubblica.it/micromega-online/un-sovranismo-democratico-per-un-nuovo-europeismo/?printpage=undefined>

Occorre notare come, soprattutto dopo la crisi greca del 2015, il discorso politico continentale si stia polarizzando drasticamente. Di fatto, il dibattito sul futuro dell'Europa appare sempre più diviso tra forze "conservatrici" che difendono la dimensione sovranazionale legandola all'attuale regolazione del capitalismo europeo e forze "sovraniste". Ci sia permesso di specificare, tuttavia, che per ragioni di spazio questa è una lettura schematica che non può tener conto delle consistenti differenze interne ai vari contesti nazionali. In ogni caso, lo scarto politico che si sta producendo tra posizioni apertamente "sovraniste" e posizioni "europeiste" rappresenta una costante politica oramai presente in tutti i Paesi europei. Ciò che però ci interessa sottolineare è che, per quanto i registri discorsivi siano divergenti, nessuna delle due traiettorie politiche fuoriesce dai binari tracciati dal neoliberalismo, dai suoi parametri economici e monetari<sup>7</sup>. Possiamo descrivere lo scontro in atto come un conflitto tra due diverse modalità di governo neoliberale: tra un "neoliberalismo progressista" – che ha avuto le sue fortune nell'ultimo ventennio – e un "neoliberalismo reazionario" dai caratteri sempre più apertamente autoritari<sup>8</sup>. Concentrandoci maggiormente sugli elementi di convergenza piuttosto che di divergenza tra questi due modelli, mostreremo come questi ultimi non per-

<sup>7</sup> Un esempio importante può essere proprio una delle proposte provenienti dal governo italiano di istituire la cosiddetta Flat tax, istituendo una tassazione comune a tutti. Questo sarebbe un ulteriore attacco all'idea costituzionalmente garantita di una tassazione progressiva e redistributiva.

<sup>8</sup> N. Fraser, *The End of Progressive Neoliberalism*, in *Dissent Magazine*, 2017, [https://www.dissentmagazine.org/online\\_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser](https://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser)

mettano affatto di sciogliere il nodo della crisi. Essi infatti si configurano come due tentativi differenti di dare una risposta al governo della crisi senza però metterne in discussione i presupposti, continuando, al contrario, ad alimentarla.

### 3. *La crisi hayekiana*

Di fronte alla pervasività del concetto di “crisi”, è fondamentale che l’analisi muova a partire dalla sua formulazione neoliberale, in particolar modo riferendoci al lavoro teorico di Hayek. Ciò permette di mettere in luce la novità semantica introdotta dalla dottrina neoliberale rispetto al modo in cui il concetto di “crisi” è stato sviluppato dal pensiero politico moderno.

Come afferma Ricciardi, il programma neoliberale

nasce dalla percezione di uno scacco epocale che va ben oltre la reazione alla crisi economica degli anni Trenta, che viene derubricata a conseguenza comprensibile delle normali dinamiche economiche, mentre viene messo in primo piano lo stallo consolidato del progetto settecentesco di egemonia della libertà individuale<sup>9</sup>.

Gli autori neoliberali hanno posto l’accento sul fallimento di quello che Pierangelo Schiera ha definito il «laboratorio borghese», nel quale «la scienza tedesca agiva da fattore costituzionale [e che] viene

<sup>9</sup> M. Ricciardi, *Tempo, ordine, potere. Su alcuni presupposti concettuali del programma neoliberale*, «Scienza & Politica», 29 (2017), 57, p. 12.

abbandonato perché non più in grado di produrre mediazioni politiche e sociali all'altezza delle tensioni che attraversavano la società»<sup>10</sup>. Di fatto, la nascita del neoliberalismo si è presentata come una risposta alla profonda crisi che stava attraversando il concetto di sovranità durante quel periodo che Traverso ha definito «guerra civile europea»<sup>11</sup>. I neoliberali sono stati tra i primi, tra la fine degli anni Trenta e la metà degli anni Cinquanta, a convincersi non solo dell'irreversibilità dell'evoluzione in atto, ma anche della necessità di affrontare il problema alla radice,

spingendosi ad immaginare un meccanismo di civilizzazione davvero alternativo a quello di Hobbes, che non si concepisse più come negazione dello stato di natura ma come un progressivo governo dall'interno. E furono gli unici a tradurre questa intuizione in un progetto coerente, più o meno edulcorato dalla macchina sovrana messa a punto nel Leviatano<sup>12</sup>.

La riflessione che nasce dalle ceneri della Seconda guerra mondiale ha portato gli autori neoliberali a riflettere intorno alla necessità di espellere la possibilità del conflitto dalla dimensione pubblica. Si tratta di un radicale ripensamento della concezione politica

<sup>10</sup> *Ibidem*; P. Schiera, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, il Mulino, Bologna 1987.

<sup>11</sup> E. Traverso, *A ferro e fuoco. La guerra civile europea (1914-1945)*, il Mulino, Bologna 2008.

<sup>12</sup> M. De Carolis, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Quodlibet, Macerata 2017, p. 22.

moderna e del suo «processo di civilizzazione»<sup>13</sup>. Per far ciò è necessario, secondo questi autori, imporre al gioco degli interessi contrastanti una cornice di regole chiare, universali e inamovibili. In questo modo il contrasto rimane nella sfera privata, il cui perimetro è fissato dalla Sovranità della Legge<sup>14</sup>. Solo dentro a un tale quadro costituzionale, l'organo di governo – nella teoria neoliberale – riesce a spogliarsi dell'onere e del monopolio della decisione. Come nota Massimo De Carolis, la nuova prospettiva dell'azione di governo permette di definire un ordine cosmico disegnato dalle convenzioni tacite che innervano la vita collettiva, il quale «può essere istituito, pilotato, governato in modo che un numero crescente di funzioni sociali sia affidato alla semplice coordinazione spontanea, automatica e “acefala” della moltitudine»<sup>15</sup>.

Il congegno che i neoliberali progettano è disegnato in modo tale da neutralizzare le procedure di legittimazione definite dal potere sovrano: la nuova legittimità viene garantita dai meccanismi del mercato<sup>16</sup>. Per questi autori fondamentale diviene assegnare un ruolo teorico differente, rispetto a quello moderno, al concetto di «crisi». Il fulcro del congegno di civilizzazione neoliberale non è più situato, come nel paradigma sovrano, «nell'opposizione tra il patto civile e quello feudale, ma si sposta in maniera sostanziale,

<sup>13</sup> F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, il Saggiatore, Milano 1994, p. 47.

<sup>14</sup> Cfr. F.A. von Hayek, *La società libera*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

<sup>15</sup> M. De Carolis, *Il rovescio della libertà*, cit., p. 89.

<sup>16</sup> Si veda M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano 2005.

più in profondità, nella distinzione tra patti in generale – ovvero quelli stipulati nelle canoniche forme del diritto privato – e la rete di convenzioni su cui questi patti poggiano»<sup>17</sup>.

Come ha osservato De Carolis, nel progetto neoliberale a fare del mercato una macchina civilizzatrice non è più, come nel liberalismo classico, il valore contrattuale e pattizio delle singole transizioni, ma l'ordine convenzionale che si genera in modo spontaneo. All'interno di questo nuovo quadro concettuale la "crisi" non si presenta più come momento di separazione e di decisione, ma viene completamente assorbita dal meccanismo del mercato. Questa riconfigurazione del concetto di crisi è sostenuta da una novità di portata antropologica introdotta dal neoliberalismo, ossia la fusione del mercato e della vita in un unico paradigma. Un meccanismo che Mises e Hayek propongono di designare con il termine "catallassi"<sup>18</sup>. Nel suo *I principi di un ordine sociale liberale* il Premio Nobel per l'economia Friedrich August von Hayek segnala come il verbo greco *katallattein* significhi non solo "baratto" e "scambio", ma indichi anche la funzione di «ammettere nella comunità e diventare amici da nemici»<sup>19</sup>. Di conseguenza il termine *catallaxy* può essere utilizzato per descrivere l'ordine introdotto dal reciproco adeguarsi di molteplici economie in un unico mercato. La "catallassi" si presenta come un tipo spe-

<sup>17</sup> M. De Carolis, *Il rovescio della libertà*, cit., p. 90.

<sup>18</sup> Si vedano, in particolar modo, L. von Mises, *L'azione umana. Trattato di economia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016; F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà*, cit.

<sup>19</sup> F.A. von Hayek, *Studi di filosofia, politica ed economia*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 1998, p. 302.

ziale di ordine spontaneo prodotto dal mercato tramite gli individui che agiscono secondo le norme del diritto di proprietà e di responsabilità extracontrattuale. Possiamo, di fatto, affermare che l'intero programma neoliberales – sia per gli autori della Scuola austriaca che per gli ordoliberali – si costituisca attorno al concetto di ordine<sup>20</sup>. Questo concetto è stato fondamentale per immaginare un meccanismo che non venisse perturbato dalle divisioni, dalle separazioni – dalla “crisi” appunto. Si tratta di un concetto molto più flessibile di quello fornitoci dall'equilibrio dell'analisi neoclassica, poiché viene definito come una struttura relazionale qualitativa, cui possono corrispondere relazioni quantitative molto diverse. Inoltre, mentre è possibile affermare che un ordine venga preservato mediante un processo di cambiamento, non è possibile dire lo stesso di uno stato d'equilibrio. Possiamo dunque concludere non solo che l'ordine economico è compatibile con una situazione di disequilibrio – nel senso economico del termine –, ma anche che la presenza di un certo grado di disequilibrio è indispensabile al funzionamento e alla conservazione dell'ordine per come lo intende Ha-

<sup>20</sup> Agli inizi degli anni Quaranta Hayek comincia a confrontarsi con un dilemma: da un lato vi è la teoria economica pura, incentrata su un concetto astratto di equilibrio, di cui non si può dare una giustificazione empirica; dall'altro vi sono i processi reali di diffusione della conoscenza, di coordinamento dei piani individuali, che costituiscono il fondamento implicito di ogni teoria dell'equilibrio, ma che non possono esservi formalmente incorporati. Se, quindi, tali processi non possono essere analizzati con gli strumenti della teoria economica, occorre utilizzare altri strumenti, abbandonando, *in primis*, il concetto attorno al quale ruota la teoria economica, l'equilibrio, sostituendolo con un concetto che non presenti gli stessi limiti.

yeck<sup>21</sup>. La crisi viene assorbita nell'ordine, diventa a tutti gli effetti elemento interno alla catalassi. Questa non si presenta più, quindi, con i caratteri della decisione e della divisione con cui lo storico Reinhart Koselleck ha descritto magistralmente la patogenesi del mondo borghese e del pensiero politico moderno<sup>22</sup>. L'incorporazione della crisi all'interno dell'ordine trasforma la prima in un meccanismo di governo. Un autore come Gentili sottolinea come la crisi sia diventata un dispositivo di governo, con una «funzione eminentemente strategica» che stabilisce un rapporto di forza. Di fatto, nella società contemporanea e nei modi di produzione capitalistici, «il neoliberalismo determina un *ordine biopolitico*: quell'ordine dove le alternative che si producono al suo interno non comportano decisioni finali e risolutive, bensì funzionali al governo delle vite che in esso prendono forma»<sup>23</sup>.

#### 4. *La trasformazione della globalizzazione*

Dopo aver descritto il concetto di crisi hayekiano, bisogna interrogarsi su come la crisi neoliberale abbia operato e continui ad operare dentro la globalizzazio-

<sup>21</sup> F.A. von Hayek, *Studi di filosofia, politica ed economia*, cit.; F.A. von Hayek, *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, Armando Editore, Roma 1988. Intendiamo con disequilibrio – complementare all'equilibrio – quel fenomeno che riguarda i processi di allocazione delle risorse economiche, che si svolgono attraverso il libero gioco della domanda e dell'offerta.

<sup>22</sup> R. Koselleck, *Critica illuminista e crisi della società borghese*, il Mulino, Bologna 1972.

<sup>23</sup> D. Gentili, *Crisi come arte di governo*, Quodlibet, Macerata 2018, p. 26.

ne. L'intreccio tra neoliberalismo e crisi economica, politica e sociale è stato oggetto di molteplici analisi che ne hanno mostrato il carattere epocale e innovativo. La premessa fondamentale di questo discorso è che la crisi scoppiata nel 2008 con il fallimento della Lehman Brothers non può essere compresa se non viene inserita in un contesto globale: infatti non vi è regione che non sia stata, direttamente o indirettamente, investita dalla crisi. Per la prima volta nella storia, il neoliberalismo ha travolto l'intero globo, ampliando ed estendendo il suo dominio. Si tratta di un dato fondamentale, per quanto non ancora sufficiente, per definire come «l'ordine catallattico» teorizzato da Hayek stia prendendo forma.

Tuttavia occorre specificare prima di tutto il tipo di crisi che abbiamo di fronte. In un testo recentemente pubblicato con il titolo *Euro al capolinea?* gli economisti Bellofiore, Garibaldo e Mortágua affermano che

stiamo vivendo la crisi non di un generico neoliberalismo o di una vuota finanziarizzazione, ma di un *money manager capitalism*, un capitalismo dei gestori finanziari, che è stato costruito sulla *centralizzazione senza concentrazione*, su nuove *forme di governo societario*, sulla *concorrenza distruttiva*, sull'*aumento dei prezzi* delle attività finanziarie, e sul consumo a debito<sup>24</sup>.

Ci troviamo dentro a un mondo che è stato in grado di approfondire in forme del tutto nuove il vecchio sfruttamento e di crescere dentro una grande modera-

<sup>24</sup> R. Bellofiore, F. Garibaldo, M. Mortágua, *Euro al capolinea?*, Rosenberg & Sellier, Torino 2019, p. 11.

zione sempre più stabile. Un mondo che questi autori descrivono come un «*keynesismo privatizzato* di natura finanziaria, basato su una politica monetaria e su una domanda autonoma, entrambe di tipo nuovo: una configurazione che alla fine si è rivelata insostenibile per ragioni intrinseche alla sua costruzione»<sup>25</sup>.

All'interno di questo riassetto della produzione, la globalizzazione, che è stata in grado di aumentare – in meno di mezzo secolo – il livello di interconnessione tra diverse aree del mondo, sta subendo una profonda trasformazione. Il decennio trascorso ha trasformato e messo in discussione la definizione di “globalizzazione” emersa già negli anni Settanta del Novecento<sup>26</sup>. Innanzitutto, il processo di mondializzazione si delinea in una fase che l'ex Segretario del Tesoro degli Stati Uniti descrive in termini di «stagnazione secolare»<sup>27</sup>. Questa si dispiega attraverso due direttive precise: una perenne accumulazione capitalistica e una intensificazione delle disparità economiche e sociali<sup>28</sup>. Questi fenomeni sono sostenuti da processi di integrazione e di interazione mondiale in continua ascesa: basti

<sup>25</sup> *Ibidem*. Si veda pure W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano 2013, p. 59.

<sup>26</sup> M.J. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla commissione trilaterale*, Franco Angeli, Milano 1977; D. Harvey, *Breve storia del neoliberalismo*, il Saggiatore, Milano 2007.

<sup>27</sup> L. Summer, *The Age of Secular Stagnation*, in Foreign Affairs, 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-02-15/age-secular-stagnation>

<sup>28</sup> C. Marazzi, *Diario della crisi infinita*, Ombre corte, Verona 2015; T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano 2014.

pensare ai meccanismi della finanziarizzazione, all'emersione di nuove catene globali del valore, ai processi migratori, i quali hanno trasformato radicalmente il volto geografico della produzione. La crisi ha messo in luce le tensioni presenti all'interno dell'ordine globale, stratificando lo spazio e facendo emergere molteplici conflitti che la *governance* mondiale non sembra in grado di sanare. Basti pensare, per esempio, alla crisi europea dei migranti, che ha avuto il suo apice con l'enorme flusso migratorio nel 2015: per quanto tale crisi sia stata, e continui ad essere, oggetto di acceso dibattito politico, l'Unione europea non ha avuto la capacità e la volontà politica di dare risposte adeguate ad uno dei fenomeni sociali più complessi degli ultimi decenni. Al contrario, essa ha respinto i migranti, militarizzando i confini e finanziando la costruzione di campi di detenzione in Paesi esterni all'Europa come la Libia e la Turchia.

In questo contesto non possiamo non tenere conto della riconfigurazione del ruolo dello Stato-nazione all'interno dei processi politici sopra descritti. La globalizzazione, infatti, è stata a lungo discussa a partire dalla convinzione che essa comporti un ridimensionamento dell'autonomia degli Stati, una sottrazione di sovranità, sotto la spinta di attori globali, dei mercati economico-finanziari o dei nuovi spazi macro-regionali. La narrazione dominante ha messo in luce come il monopolio delle relazioni degli Stati-nazione sia stato invalidato da crescenti flussi transnazionali di capitali, merci e persone. Secondo questa logica i processi neoliberali di deregolamentazione, liberalizzazione, privatizzazione, accompagnati da un potente sostegno tecnologico avrebbero minato la sovranità dello Stato-nazione facendo venire meno il suo potere

giuridico e politico, rimpiazzandolo con uno strapotere del mercato. L'erosione della sovranità è stata inoltre intensificata dal crescente sviluppo delle istituzioni economiche e di *governance* internazionale. D'altro canto, però, durante l'ultimo decennio, queste istituzioni hanno attraversato una profonda crisi a seguito della quale è stato necessario ridefinire il ruolo dello Stato.

Estremamente produttivo è leggere la trasformazione del fenomeno della globalizzazione attraverso la lente della sovranità statale. Infatti, possiamo asserire che essa si configuri come una complessa articolazione tra fenomeni de-territorializzanti – ad esempio la finanza – e processi di ri-territorializzazione – come il *re-bordering* – e di ri-nazionalizzazione con forti venature di autoritarismo. Se da un lato, lo Stato è stato ristrutturato oltre gli orizzonti della territorialità e della sovranità, entrando in relazione con nuovi attori, nuove modalità di produrre poteri e con geografie inedite, dall'altro, esso si presenta, al medesimo tempo, come soggetto agente ed oggetto agito dei processi in atto sul piano globale. Lo Stato, come scrive Alessandro Arienzo, è

costretto a riarticolare le proprie funzioni e i propri assetti istituzionali in ragione di tutta una serie di nuovi “vincoli esterni”, ma è anche impegnato nel ripensare la propria legittimità e i legami che esso instaura con i suoi governati sulla base di altrettanti nuovi “vincoli interni” alla propria azione<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> A. Arienzo, *Lo Stato nella globalizzazione e la governance economica della politica*, «Scienza & Politica», 29, (2017), 57, p. 107.

Le partizioni spaziali che hanno configurato il piano politico moderno<sup>30</sup> si scompongono sulla spinta del mercato globale e le necessità territorializzanti degli Stati si vanno scontrando con la riorganizzazione logistica dei processi produttivi e di scambio<sup>31</sup>. Ma queste nuove ripartizioni di territorio e di funzioni operano attraverso quelle che Aihwa Ong ha definito «sovranità graduate»<sup>32</sup>, ossia articolazioni variabili e differenziate di poteri. Nel quadro di un nuovo dis/ordine globale, la *governance* ha definito un orizzonte politico inedito, assumendo una funzione prescrittiva e direttiva, talvolta normativamente orientata. Questo gioco continuo tra deterritorializzazione e riterritorializzazione, che è cresciuto esponenzialmente nell'ultimo decennio, diviene «una modalità ordinaria di funzionamento del mondo globalizzato e costituisce uno tra i principali dispositivi di (auto)governo della sua intrinseca caoticità e conflittualità»<sup>33</sup>.

### 5. Crisi e fine dell'Europa

Le trasformazioni della globalizzazione e dei suoi attori mettono in luce come l'Europa sia contemporaneamente un soggetto brutalmente agente ed agito. Anzi, occorre sottolineare che il vecchio continente

<sup>30</sup> C. Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, il Mulino, Bologna 2001.

<sup>31</sup> G. Grappi, *Logistica*, Ediesse, Roma 2016; S. Mezzadra, B. Neilson, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, il Mulino, Bologna 2014.

<sup>32</sup> A. Ong, *Neoliberalismo come eccezione. Cittadinanza e sovranità in mutazione*, La Casa Usher, Firenze-Lucca 2016.

<sup>33</sup> A. Arienzo, *op. cit.*, p. 111.

rappresenta un laboratorio peculiare delle trasformazioni contemporanee. Con un'accelerazione vorticoso, dal 2010 ad oggi, il volto dell'Europa è stato ridisegnato radicalmente. È impossibile, in questa sede, ripercorrere tutti gli avvenimenti che, dall'attacco finanziario ai debiti sovrani dei cosiddetti Paesi PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna) all'attuale elezione del nuovo Parlamento europeo, hanno scandito la vita politica e sociale del continente, ma vorremmo almeno porre l'attenzione su alcuni eventi che danno la misura della crisi e della frammentazione che sta vivendo l'Unione europea. Da una parte osserviamo fenomeni come la crisi greca, il cui apice è stato raggiunto nel luglio del 2015 quando il Governo Tsipras non ha rispettato la decisione referendaria sul *memorandum*. Quasi un anno dopo al referendum sulla Brexit ha vinto il *leave*: un altro evento destabilizzante per la tenuta dell'UE. Dall'altra parte, invece, assistiamo alla progressiva scomparsa dei partiti popolari e socialisti – sia nei parlamenti nazionali che in quello europeo –, così come all'emersione di partiti e movimenti nazionalisti e sovranisti di estrema destra.

Avremmo potuto prendere in considerazione molteplici altri avvenimenti e fenomeni, ma quelli appena evocati sono sufficienti per porre la seguente domanda: stiamo vivendo il trapasso del processo politico europeo? La risposta non può che essere affermativa, a meno che, come scrive Balibar, l'Europa «non riesca a rifondarsi su nuove basi»<sup>34</sup>. L'accelerazione degli eventi a cui stiamo assistendo, almeno dal 2015, non lascia presagire altro se non un lento e profondo declino. L'incremento vorticoso delle diseguaglianze,

<sup>34</sup> É. Balibar, *op. cit.*, p. 64.

la precarizzazione e l'assalto ai diritti del lavoro e al welfare, ai diritti politici e civili, conquistati grazie alle lotte politiche, sindacali e sociali del Novecento, così come lo smantellamento delle procedure e delle pratiche democratiche, conducono a quello che Streeck ha definito come un «processo di de-democratizzazione del capitalismo attraverso la de-economizzazione della democrazia»<sup>35</sup>. Questo sviluppo può essere definito come il passaggio da un sistema di istituzioni politiche ed economiche di orientamento keynesiano ad un regime economico neo-hayekiano, ovvero ad una nuova costituzione materiale di stampo neoliberale. In Europa questo regime può essere descritto come uno «*Jus publicum economicum europeum*»<sup>36</sup>, nel quale la de-democratizzazione o la democrazia hayekiana è stata la modalità con cui il liberalismo si è reso immune dalla democrazia di massa, come ha mostrato chiaramente il caso greco. Il progetto europeo, soprattutto nell'ultimo decennio, ha subito e agito un'accelerazione verso una razionalità politica neoliberale – «una ragione politica unica» –, concentrando il monopolio del potere esclusivamente nelle mani degli attori economici più potenti a svantaggio della gran parte dei cittadini, producendo insicurezza, disciplinando la popolazione, disattivando processi di democratizzazione e frammentando la società. Come hanno sottolineato Dardot e Laval, le uniche regole di diritto delle quali il neoliberalismo afferma la supremazia sono le regole del «*diritto privato o penale*»<sup>37</sup>, ovverosia un diritto valido unicamente

<sup>35</sup> W. Streeck, *op. cit.*, pp. 25 e 124.

<sup>36</sup> P. Dardot, C. Laval, *Guerra alla democrazia. L'offensiva dell'oligarchia neoliberista*, DeriveApprodi, Roma 2016, p. 68.

<sup>37</sup> Ivi, p. 35.

nella sfera della proprietà privata e dello scambio della merce. Il trionfo della ragione neoliberale, del suo processo di de-democratizzazione in Europa e nel mondo sta creando un grande vuoto di legittimazione: la sfida della Brexit, la fine dell'egemonia della grande coalizione tra popolari e socialisti, la vicenda greca sono tutti sintomi del cupo interregno di cui è prigioniera l'Europa. Insieme al collasso della democrazia vediamo emergere partiti e movimenti nazionalisti: tragedia nella catastrofe che alimenta la paura, fomenta il razzismo, l'esclusione e forme di autoritarismo. Rompere, destabilizzare il progetto politico europeo, per il populismo di destra non significa però – è importante ripeterlo e sottolinearlo – costruire una frattura con le politiche neoliberali, con la «nuova ragione del mondo»<sup>38</sup>. Anzi, se da un lato il populismo di destra produce ulteriori processi di razzializzazione ed esclusione, minando alla base la democrazia, dall'altro alimenta processi di liberalizzazione e privatizzazione. Esiste dunque un futuro per questa Europa? Alla luce di quanto detto fin qui la risposta non può che apparire negativa.

Occorre, però, rammentare che il progetto europeo è stato storicamente un campo di tensione politico, istituzionale e sociale. Per quanto esistano linee di pensiero predominanti nella formazione dell'Europa comunitaria – come l'ordoliberalismo che è stato e rimane una delle costanti teorico-economiche dall'inizio del secondo dopoguerra<sup>39</sup> –, la mediazione e lo scontro

<sup>38</sup> Si veda P. Dardot, C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, DeriveApprodi, Roma 2013.

<sup>39</sup> Si veda A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma 2014. Si veda pure «Filosofia Politica», 33 (2019), 1.

tra le varie tradizioni è stata costante. Anche se la chiusura proprietaria, la de-democratizzazione dell'economia vengono attualmente presentate come l'unico panorama politico possibile, l'avanzata neoliberale non si è mai mossa in uno spazio liscio – sia a livello nazionale che a livello sovranazionale e transnazionale. D'altra parte, nonostante le attuali forme di resistenza e la costruzione di contropoteri effettivamente democratici appaiano come delle possibilità del tutto remote nello scenario europeo, esse non possono che essere quel *tertium datur* – tra un europeismo neoliberale e un populismo nazionalista ed autoritario – che permette di ridisegnare l'Europa in senso democratico.

### 6. *Una nuova strada per l'Europa*

L'intento della parte conclusiva di questo saggio è quello di proporre alcune riflessioni per provare a immaginare un'alternativa a questa Unione europea. Per fare ciò occorre riprendere l'affermazione di Balibar secondo cui «l'Europa [sarebbe] morta come progetto politico, almeno che non riesca a rifondarsi su nuove basi». Concentrandoci ora sulla seconda parte della proposizione, possiamo provare ad avanzare qualche ipotesi su cosa intenda Balibar con «nuove basi». A nostro giudizio, queste ultime implicano innanzitutto una nuova discussione sulla democrazia capace di immaginare nuove pratiche politiche e nuove istituzioni che siano effettivamente democratiche. Si tratta di un elemento non sufficiente ma sicuramente necessario per questo dibattito. Il primo elemento è definire cosa intendiamo per democratizzazione. È fondamentale, in tal senso, evitare di pensare la democrazia nei termini

imposti dal neoliberalismo, ossia come «de-democratizzazione dell'economia», seguendo la definizione del sociologo tedesco Streeck. Al contrario è necessario riaffermare il significato originario del termine per costruire una resistenza alla nuova costituzione materiale europea. Una democrazia che non significa, dunque, gestione pacifica dei conflitti attraverso il consenso, bensì «il potere conquistato da una parte della *polis* in una guerra contro il nemico oligarchico»<sup>40</sup>. Dardot e Laval, mostrando la divergenza tra il governo oligarchico e quello democratico, hanno messo in luce come solo al governo *dei poveri per i poveri* si possa applicare la definizione di democrazia. Il merito maggiore di tale opposizione tra democrazia e oligarchia fondata sugli interessi sociali «è quello di far emergere in modo brutale, non fosse altro che in negativo, l'essenza oligarchica della *governance* neoliberale e la sua feroce opposizione alla democrazia intesa come “sovranità di massa”»<sup>41</sup>. “Democrazia” in senso anti-neoliberale implica la capacità di riaffermare decisioni prese collettivamente.

Un altro punto su cui vorremmo porre l'attenzione è la spazialità su cui si colloca la democrazia. Molti autori hanno riflettuto sulla necessità di riaffermare il piano democratico soltanto, o in primo luogo, sul piano nazionale, sostenendo che la sovranazionalizzazione imposta dal neoliberalismo europeista avrebbe svuotato le costituzioni formali nate nel secondo dopoguerra. Questa posizione non tiene conto del ruolo attivo e non solamente passivo svolto dagli Stati nazione nell'attuale regolazione capitalistica su scala europea, e del conse-

<sup>40</sup> P. Dardot, C. Laval, *op. cit.*, p. 17.

<sup>41</sup> Ivi, p. 18.

guente svuotamento del piano democratico anche su scala nazionale. Un processo realmente democratico non può non investire contemporaneamente sia le politiche nazionali che quelle sovranazionali e transnazionali. Ciò risulta chiaro soprattutto alla luce delle sconfitte dei partiti e dei movimenti anti-austerità, i quali, a partire dal 2010, hanno animato la politica di vari Stati. Si prendano in considerazione il movimento degli *indignados* spagnoli, le enormi e potenti piazze greche, i movimenti studenteschi italiani; ma anche i partiti, nati o rafforzatisi nelle mobilitazioni sociali, come Podemos in Spagna o Syriza in Grecia: tutti (o quasi tutti) questi movimenti e partiti hanno certamente subito forti battute d'arresto, spesso, dovute al carattere nazionale degli eventi in questione. Il più volte citato caso greco mostra come, nonostante le ampie mobilitazioni sociali, partitiche e sindacali e nonostante il governo Syriza avesse promesso una ristrutturazione del debito greco in senso progressista ed anti-austeritario, la «ragione neoliberale» abbia prevalso. I motivi non possono che essere molteplici e articolati, ma occorre innanzitutto sottolineare l'incapacità dei partiti e dei movimenti anti-austerità di comprendere la questione greca come *questione europea*. Il legame di solidarietà nella società europea è stato debole e non è quasi mai stato percepito come un legame *interno* che riguardasse tutta la cittadinanza europea, e non solo quella greca. Di conseguenza l'attivazione di un processo di democratizzazione che permetta di emanciparsi dal neoliberalismo, non può attraversare solo i piani nazionali o solo quello sovranazionale europeo, come se fossero dei vasi non comunicanti, ma deve estendersi nello spazio *infra-europeo*.

Occorre oggi provare ad immaginare una democrazia che sia «governo *dei poveri per i poveri*». Le

trasformazioni neoliberali hanno mosso guerra contro tutte quelle istituzioni figlie delle lotte del secondo Novecento: attacco ai salari, demolizione dei diritti del lavoro (compresi quelli sindacali e il diritto costituzionalmente garantito di sciopero), distruzione del welfare, ma anche dei diritti sociali e civili. Reputiamo impensabile riattivare processi democratici e costruire una risposta all'altezza dell'offensiva neoliberale in assenza di una riaffermazione di vecchi e nuovi diritti. Certo, si tratta di una lunga e faticosa traversata nel deserto che necessita dell'apertura di un *movimento e di una piattaforma politica* radicale e innovativa, in grado di ricostruire e ripensare profondamente le istituzioni e capace di alimentare un'attivazione sociale.

Ma come si realizza un simile movimento? Pur non avendo naturalmente una risposta esaustiva ad una domanda tanto ampia quanto complessa, pensiamo che sia necessario concentrarci su un'istituzione molto peculiare, che ha segnato la storia del secolo breve, ossia il sindacato. Così come i partiti politici, in particolare quelli provenienti dalla tradizione socialdemocratica, hanno costituito l'architrave della trasformazione in senso neoliberale della costituzione materiale europea, anche i maggiori sindacati del vecchio continente si sono trasformati in burocrazie concertative compartecipi della grande devastazione del mondo del lavoro e dell'annientamento dei diritti, dismettendo ogni velleità conflittuale<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Dall'inizio della crisi economica gli scioperi generali indetti da tutti e tre i sindacati confederali in Italia sono stati due: il primo il 12 dicembre del 2011, di fronte alla riforma «lacrime e sangue» della Ministra Fornero sulle pensioni, vennero indette 3 ore di sciopero a fine turno; il secondo tra l'11 e il 15 novembre del 2013

Reinventare forme di sindacalizzazione, dopo un quarantennio di attacchi al mondo del lavoro, capace di rompere con la sempre crescente implementazione della concorrenzialità che condanna i lavoratori al «peggioramento della salute, all'esplosione del debito e al superlavoro, all'apartheid di classe e all'insicurezza sociale»<sup>43</sup>, non è semplice. Ma, come sottolinea Fraser, in assenza di una rottura con le politiche neoliberali – quindi in assenza di meccanismi di sindacalizzazione sociale – lavoratrici e lavoratori vengono abbandonati in un «mare ancora più vasto di sintomi patologici, in odi che nascono dal risentimento e che si esprimono nella ricerca di capri espiatori, in esplosioni di violenza seguite da ondate di repressione, in un mondo spietato in cui le solidarietà si riducono fino a svanire»<sup>44</sup>.

Solamente un processo di sindacalizzazione diffuso, capace di vittoriose vertenze, di riaffermare i diritti cancellati dal neoliberalismo può riaprire la *questione Europa*. Un movimento di sindacalizzazione, capace di darsi una strutturazione continentale, dovrebbe coinvolgere tutte le forme del lavoro contemporaneo – non solo il lavoro classicamente inteso, ma anche quello precario e migrante che troppo spesso ha il volto della schiavitù, quello di cura e di riproduzione – in un'unica lotta per il salario, per forme di reddito che

ci furono 4 ore di sciopero generale di tutte le categorie. Non vi è stato uno sciopero unitario nemmeno il 12 dicembre 2014 quando solo CGIL e UIL scioperarono contro il *JobsAct* (mobilitazione tra l'altro convocata ben 9 giorni dopo l'approvazione del Senato e 2 dopo la firma del Presidente della Repubblica).

<sup>43</sup> N. Fraser, *Il vecchio muore e il nuovo non può nascere. Dal neoliberalismo progressista a Trump e oltre*, Ombre corte, Verona 2019, p. 40.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

permettano di non sottostare ai ricatti lavorativi, per migliori condizioni di lavoro, per un welfare diretto e indiretto. Solo attraverso lotte, capaci di incidere sulla produzione capitalistica europea, è possibile mettere in discussione la struttura politica dell'Europa e immaginarne una diversa e solidale.

Sotto il cielo dell'interregno europeo solo uno scontro radicale con i meccanismi di concorrenza e di individualizzazione, di precarizzazione e di finanziarizzazione, di impoverimento e di razzializzazione – iscritti istituzionalmente nei Trattati europei – può permettere di innestare dei processi di innovazione istituzionale, in grado di dare all'Europa un volto nuovo, rendendola capace di meccanismi di solidarietà interna. L'orizzonte è cupo, ma ancora aperto.



## INDICE DEI NOMI

- Adenauer, K. 56, 76, 82,  
134, 164-165  
Adorno, T.W. 30-31, 35  
Agamben, G. 88-89  
Alighieri, D. 126  
Allain, A. 116  
Altvater, E. 28, 31-32  
Ambrosius, G. 27, 63-65  
Angelini, F. 142  
Arienzo, A. 273-274  
Arndt, A. 77  
Auffret, D. 90  
Azzariti, G. 240, 256
- Baccaro, L. 206  
Baldassari, M. 12  
Balduzzi, R. 124, 137,  
139, 141  
Balibar, É. 87-88, 250,  
255, 259-260, 275, 278
- Ballestrero, M.V. 141  
Barba, A. 156, 162, 164  
Barberis, G. 89, 92, 95  
Barnard, C. 149  
Barone, M. 14  
Barra Caracciolo, L. 176  
Barre, R. 89  
Bartole, S. 200  
Bataille, G. 92  
Battini, S. 195  
Bauer, M.W. 218, 223  
Bazzicalupo, L. 12  
Beaud, O. 111, 116  
Beck, U. 88  
Becker, S. 218, 223  
Bellofiore, R. 217, 270  
Benjamin, W. 30  
Benvenuti, F. 169  
Berti, G. 182, 203

- Bieler, A. 208-209, 211-212, 225  
 Bilancia, F. 182  
 Bismarck, O. von 43  
 Boccaccio, G. 17-18  
 Böhm, F. 58-60, 64-81, 131, 133, 236  
 Börzel, T. 218, 223  
 Bonefeld, W. 56, 81, 226  
 Bossuat, G. 82  
 Braccialarghe, G. 123  
 Branca, G. 202  
 Bronzini, G. 142, 144-145, 148  
 Bruff, I. 208, 226  
 Brunelli, G. 181  
 Bruun, N. 218  
 Buchanan, J.M. 237, 239  
 Bucharin, N. 27  
 Buch-Hansen, H. 213  
 Buleghin, A. 123  
  
 Cafruny, A. 209  
 Caggiano, C. 136  
 Caianiello, V. 190  
 Caldaralo, D. 14  
 Calise, M. 224  
 Callaghan, J. 160  
 Caracciolo, L. 172  
 Carlassare, L. 181, 185, 188-189, 191-193, 200, 203  
 Cartabia, M. 140  
 Caruso, C. 158, 172  
  
 Cassese, S. 180, 190, 197, 199  
 Cavallaro, M.E. 131  
 Cazzaniga, G.M. 164  
 Cesaratto, S. 245, 248  
 Chabot, J.-L. 88  
 Chessa, O. 200, 231, 237, 240  
 Churchill, W. 100  
 Ciampa, M. 92  
 Ciancio, A. 143  
 Cintioli, F. 190  
 Clua-Losada, M. 226  
 Cohen, B. 207  
 Colacino Cinnante, L. 181  
 Colapietro, C. 195  
 Colletti, L. 31  
 Colorni, E. 123-124  
 Cox, W.R. 208, 210  
 Cozzolino, A. 7, 15, 19, 207, 209, 215, 227, 241  
 Crespy, A. 221  
 Crisafulli, V. 183, 185  
 Criscitiello, A. 224  
 Crouch, C. 155  
 Crozier, M.J. 271  
 Cuniberti, M. 199  
 D'Antona, M. 141  
 Dardot, P. 276-277, 279  
 De Baere, G. 149  
 De Carolis, M. 265-267  
 De Fiores, C. 200  
 De Gaulle, C. 113, 126-127

- De Graaf, N. 209, 215  
Dehousse, R. 223  
Della Cananea, G. 12, 168  
Della Morte, M. 198, 200  
Delors, J. 135-136, 235  
De Luca, S. 131  
De Lussy, F. 89  
De Minico, G. 180, 182,  
186-187, 189  
Dickman, R. 242  
Di Meglio, M. 160  
Diodato, E. 175  
Di Stefano, F. 92  
Dogliani, M. 181  
Donzelli, F. 236  
Draghi, M. 245-247, 250,  
253-254  
Drahokoupil, J. 212  
Dubiel, H. 34  
Dubois, P. 126  
Duménil, D. 213  
Duso, G. 116  
Duverer, M. 110  
  
Engels, F. 40, 48  
Erhard, L. 56, 76, 82-83,  
165  
Eucken, W. 24, 59-61,  
131-132, 134, 161, 163,  
197  
Fazi, T. 231  
Felice, F. 197  
Ferrara, A. 12  
Ferrara, G. 193  
  
Filoni, M. 90  
Fioravanzo, M. 165  
Ford, H. 119  
Forte, F. 197  
Forte, F.Y. 227  
Foucault, M. 25, 132, 134,  
153, 158, 161-162, 165,  
236, 251, 266  
Franchini, G. 180  
Franco, F. 113  
Fraser, N. 263, 282  
Frost, B. 95  
Fumian, C. 165  
  
Galbraith, J.K. 154  
Galli, C. 24, 62, 160, 164,  
274  
Gallino, L. 162, 235  
Gangl, M. 30-31  
Gargiulo, P. 135, 138  
Garibaldi, F. 217, 270  
Gaudemet, J. 110  
Genschel, P. 224  
Gentili, D. 269  
Gerber, D.J. 79  
Gerbier, L. 110  
Giacchè, V. 165, 176  
Giannini, M.S. 199  
Gill, S. 207-208, 214  
Giordano, F.M. 131  
Giraudi, G. 180  
Giubboni, S. 145-146, 149  
Giussani, E. 123  
Glyn, A. 212

- Gramsci, A. 208, 211, 259-260  
 Grande, E. 88  
 Grappi, G. 274  
 Grasso, G. 135, 197-199, 242, 246  
 Greblo, E. 161, 163  
 Grimm, D. 87  
 Grossi, P. 255  
 Grossman, H. 34  
 Guarino, G. 199
- Habermas, J. 87, 155, 254  
 Hackett, C.P. 129  
 Hall, P. 206  
 Hallstein, W. 134  
 Hamilton, A. 166  
 Hardt, M. 110  
 Hartz, P. 158  
 Harvey, D. 212, 233, 271  
 Haselbach, D. 55  
 Hayek, F.A. von 153, 155, 236, 255, 261, 264, 266-270  
 Hegel, G.W.F. 90, 92-93, 108, 117  
 Heires, M. 56  
 Heller, H. 56  
 Hilferding, R. 26-27, 34-35  
 Hirschmann, U. 123  
 Hitler, A. 99, 163  
 Hobsbawm, E. 155-157  
 Honneth, A. 52
- Hooghe, L. 227  
 Hopner, M. 124  
 Horkheimer, M. 22-23, 25, 30-31, 34-35, 37-41, 43-50, 52-53  
 Horn, L. 212  
 Huber, E.R. 63  
 Huntington, S.P. 271
- Iannello, C. 255  
 Isoni, A. 167
- Jachtenfuchs, J. 224  
 Jarczyk, G. 90  
 Jay, J. 166  
 Jellinek, W. 61  
 Joerges, C. 56, 82  
 Johnston, D. 212  
 Jordan, J. 225  
 Jouin, C. 108  
 Juncker, J.-C. 143-144, 147
- Kirchheimer, O. 62  
 Kocka, J. 26  
 Kojève, A. 14, 88-110, 112-122  
 Koselleck, R. 269  
 Kreuder-Sonnen, C. 218, 225-226
- Labarrière, P.J. 90  
 Labriola, G. 9, 11  
 Labriola, S. 185

- Lanzillo, M.L. 92  
Lasch, C. 155  
Lassalle, F. 43  
La Torre, M. 137-138, 146  
Laval, C. 276-277, 279  
Law, D. 207  
Legien, C. 62  
Lehnert, D. 62  
Lenin, V.I. 26-27, 49  
Levy, D. 213  
Li Vigni, F. 13  
Lokar, M. 123  
Longobardi, N. 181  
Lorcher, K. 218  
Losurdo, D. 164  
Losurdo, F. 155-156, 160,  
162, 164, 175  
Lucarelli, A. 134, 137  
Lucarelli, S. 249  
Luchena, G. 248  
Luciani, M. 255  
Lutero, M. 51
- Madison, J. 166  
Majone, G. 172  
Malatesta, O. 7, 14, 19,  
24, 57, 60-61, 132, 154,  
163, 197, 236  
Mancini, G.F. 135  
Mandelbaum, K. 22, 29  
Manetti, M. 180-183, 186-  
189, 194, 196-197, 199-  
200  
Marazzi, C. 271
- Marcenò, V. 191  
Marks, G. 227  
Marotta, S. 256  
Marx, K. 27, 90, 119, 211  
Mayne, R. 129  
Mazower, M. 165  
Ménissier, T. 88, 112  
Merloni, F. 196  
Merusi, F. 182  
Mesini, L. 153-155, 163-  
164, 167  
Mestmäcker, E.J. 77, 80  
Meyer, G. 22, 29  
Mezzadra, S. 61, 73, 274  
Micaloni, L. 14  
Minda, G. 256  
Minenna, M. 248  
Mises, L. von 131, 153,  
267  
Mitchell, W. 231  
Mitrany, D. 127-129  
Modugno, F. 195  
Monnet, J. 82, 128-130,  
151-152, 167, 169  
Monroe, J. 107  
Morata, F. 173  
Moravcsik, A. 224  
Morbidegli, G. 183, 190  
Moreau Defarges, P. 88  
Mortágua, M. 217, 270  
Mortati, C. 175-176, 202,  
205  
Morton, A.D. 208-209,  
211-212, 225

- Mouffe, C. 262  
 Müller-Armack, A. 59, 83-84, 134, 163, 165  
 Müntzer, T. 51  
 Musella, F. 224  
  
 Napoleone I 95, 99, 110, 117  
 Napoleoni, C. 31  
 Napoletano, D. 135  
 Napolitano, G. 243  
 Negri, T. 110  
 Neilson, B. 274  
 Neumann, F. 24, 29, 31, 35-38  
 Niccolai, S. 180  
 Nielsen, R. 135  
 Nölke, A. 56  
  
 Oberndorfer, L. 218, 225-226  
 O'Brien, R. 207  
 Ohmae, K. 173  
 Olivi, B. 152  
 Olivito, E. 181  
 Omaggio, V. 9, 11  
 Ong, A. 274  
 Orban, V. 170  
 Overbeek, H. 209, 215  
  
 Palazzi, F. 227  
 Pankoke, E. 59  
 Parsi, V.E. 234  
 Pennesi, F. 250  
  
 Piketty, T. 271  
 Pisaneschi, A. 250  
 Pistone, S. 127-129  
 Pizzolato, L.F. 204  
 Poguntke, P. 224  
 Polanyi, K. 161, 212, 232, 262  
 Politi, F. 181  
 Pollock, F. 22, 28-39  
 Pontusson, J. 206  
 Portinaro, P. 12  
 Pozo Martin, G. 209  
 Pradella, L. 225  
 Preterossi, G. 9, 11, 13, 85, 256  
 Preuß, H. 62  
 Ptak, R. 55  
 Pufendorf, S. 168  
  
 Rampini, F. 159  
 Raulet, G. 30  
 Renner, K. 27  
 Repetto, G. 240  
 Rescigno, G.U. 181, 192  
 Ribera-Almandoz, O. 226  
 Ricciardi, M. 85, 92, 264  
 Righettini, M.S. 180  
 Risse, T. 218  
 Rjazanov, D. 28  
 Roberto, D. 123  
 Rodrik, D. 232, 234, 244  
 Röpke, W. 59, 83-84, 131, 134  
 Romano, S. 175

- Rosamond, B. 212  
Rossi, E. 124  
Rossolillo, G. 125  
Roth, M.S. 92  
Rüstow, A. 59, 131  
Rusconi, G.E. 61-62  
Ryner, M. 225
- Saad-Filho, A. 212  
Sacchi, S. 207  
Saitta, A. 242  
Sally, R. 165  
Salvadori, R. 90  
Sandbeck, S. 226  
Sandulli, A. 131, 148  
Santaniello, R. 152  
Scaffidi, A. 14, 252  
Scalone, A. 108, 116  
Scanga, P. 15  
Schiera, P. 264-265  
Schirollo, L. 164  
Schmitt, C. 24, 56, 61-62,  
67-68, 70, 91, 94-95,  
99, 106-108, 117-120,  
132, 160, 163-164, 197  
Schneider, E. 226  
Schomann, I. 218  
Schröder, G. 158  
Schulze, H. 61  
Schuman, R. 130  
Schumpeter, J.A. 24, 61,  
132, 197  
Sica, L. 7, 15, 19, 140
- Sinzheimer, H. 58, 61, 71-  
73, 76, 85  
Söllner, A. 34  
Sola, G. 127-128  
Sombart, W. 24, 60-61,  
132, 197  
Somma, A. 12, 56, 133,  
142, 154, 159, 163-165,  
235-236, 262, 277  
Soskice, D. 206  
Sotiris, P. 226  
Spinelli, A. 123-124, 127  
Stalin, J. 100  
Stiglitz, J.E. 241  
Stinnes, H. 62  
Strange, S. 206  
Streeck, W. 56, 154-155,  
175, 271, 276, 279  
Summer, L. 271  
Szyszczak, R. 135
- Talani, L.S. 209  
Tansel, C.B. 226  
Tarizzo, D. 12  
Tedesco, F. 89, 108  
Titomanlio, R. 183  
Tooze, A. 217  
Tortorella, S. 14, 92  
Tosato, G.L. 242, 245  
Tourme-Jouannet, E. 110  
Tran, D.T. 90  
Traverso, E. 265  
Trichet, J.-C. 245  
Trump, D. 16, 282

- Tugan-Baranowski, M.I. 34
- van Apeldoorn, B. 208, 212, 215
- Vandenbroucke, F. 148-149
- Vanheuverzwijn, P. 221
- Van Rompuy, H. 217
- Varga, E. 27
- Varsori, A. 159
- Vegetti, M. 89, 92, 108
- Villone, M. 242
- von der Groeben, H. 134
- von der Leyen, U. 150
- Vosa, G. 250
- Wagner, R.E. 237, 239
- Watanuki, J. 271
- Webb, P.D. 224
- Weidmann, J. 162, 250
- Weil, F. 29
- Wigger, A. 213, 222-223
- Wiggershaus, R. 25, 28, 30, 37-38
- Wilkens, A. 82
- Williams, M. 207
- Williamson, J. 160
- Winkler, H.A. 26
- Young, B. 56
- Zagrebelsky, G. 87, 191
- Zarka, Y.C. 112
- Ziegler, J. 160
- Zielonka, J. 88
- Zolo, D. 110



Finito di stampare  
nel mese di luglio 2021  
presso universal Book s.r.l.  
Rende (CS)



