

Europa, sovranità e ordine economico nel prisma delle teorie federaliste

di Alessandro Somma

Abstract: Europe, sovereignty and economic order in the context of federalism – European federalists traditionally assume that state sovereignty must be balanced by supranational powers in order not to pose a threat for peace between and within States. However, peace requires social justice, which in turn needs a state intervention in markets in order to match free competition with democracy. The European Union has developed as an institution devoted to depoliticizing markets through a neoliberal federalist approach, thus becoming an institution which has denied the reasons for its own existence.

Keywords: Federalism; European Union; Sovereignty; Neoliberalism; Economic democracy.

427

1. Pace e sovranità nazionale: il dibattito sul federalismo tra il primo e il secondo conflitto mondiale

Da tempo il termine «sovranità» è ritenuto «odioso perché presuppone uno stare sopra» e dunque implica «subordinazione»¹. Il giudizio viene condiviso con maggiore o minore enfasi entro un'ampia cerchia di studiosi, quindi non dai soli cultori del diritto. Questi si esprimono però in termini particolarmente perentori, tanto da ritenere che quel termine indichi vicende incompatibili con i fondamenti della loro materia: la sovranità è ritenuta addirittura «una categoria antigiuridica» in quanto rinvia a scenari caratterizzati dall'«assenza di limiti e di regole». Motivo per cui occorrerebbe liberarsene per affidarsi ad altre costruzioni adatte a rifondare le strategie di emancipazione individuale e sociale: prima fra tutte la tutela internazionale dei diritti².

Orientamenti di questo tipo ricalcano a ben vedere schemi retorici diffusisi alla conclusione della prima guerra mondiale, quando la sovranità venne considerata la causa scatenante del conflitto: non solo di quello bellico, ovvero del conflitto tra Stati, bensì anche di quello interno agli Stati, ovvero del conflitto redistributivo o di classe. Questo convincimento accomunava i fautori di diverse tra le visioni politiche che avevano animato la costruzione e lo sviluppo dello Stato nazionale. Ricorreva soprattutto tra i liberali, che si stavano peraltro avviando a innovare il loro credo secondo schemi poi definiti come neoliberali. Era però

¹ G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, in Id. e S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma e Bari, 2006, 251.

² L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma e Bari, 1997, 39 ss.

diffuso anche presso i fautori di idealità opposte, come evidenziato dalle prese di posizione in ambito socialista: tra le loro fila si levavano le voci di chi considerava la dimensione nazionale un ostacolo al superamento della proprietà privata dei mezzi di produzione e più in generale alla promozione della giustizia sociale.

Liberali e socialisti volevano colpire la sovranità nazionale sciogliendola entro aggregazioni di entità statuali in massima parte definite come federazioni. Il fine ultimo era imporre la condivisione di aspetti della sovranità relativi innanzi tutto alla disciplina dell'ordine economico, nella convinzione che in tal modo l'ordine politico sarebbe risultato inservibile come catalizzatore di conflitti.

Prima di analizzare le posizioni degli avversari della sovranità nazionale, è utile soffermarsi brevemente sul pensiero di due autori a vario titolo considerati i padri del pensiero federalista: Immanuel Kant, che in esso vedeva un presidio di pace, e Alexander Hamilton, a cui si deve la prima elaborazione concernente i suoi profili istituzionali. I due erano quasi contemporanei e in quanto personalità di spicco note al grande pubblico sapevano probabilmente l'uno dell'altro. Non vi era però conoscenza reciproca del pensiero³, e di sicuro neppure la consapevolezza che entrambi sarebbero stati annoverati tra i padri del pensiero federalista: plasmando il suo fondamento politico e culturale così come i termini della sua realizzazione, sebbene per molti decenni confinata al Nuovo continente.

428

Kant stigmatizzava le caratteristiche del diritto internazionale, nato nel Settecento come ordinamento di Stati sovrani e indipendenti, alla base del nuovo ordine mondiale definito con la Pace di Westfalia. Un ordine che si reputava instabile e violento proprio per le caratteristiche degli Stati sovrani, i quali non riconoscevano «nessun potere legislativo superiore» e non consentivano così lo sviluppo di alcuna forma di ritualizzazione e dunque sdrammatizzazione del conflitto: gli Stati sovrani non «perseguono i propri diritti» attraverso «il processo, come con un tribunale esterno». Di qui la centralità della guerra come modalità utilizzata per far valere le loro prerogative, e anzi l'impossibilità di instaurare la pace in un contesto dominato dagli Stati, dal momento che l'assenza di una istanza superiore capace di orientare i loro comportamenti consentiva tutt'al più di raggiungere semplici tregue tra un conflitto e l'altro⁴.

Entra in gioco a questo punto la federazione, entità dotata di prerogative diverse da quelle di norma riconosciute allo Stato e in tal senso non concepita per «la costruzione di una potenza politica». La federazione non intendeva cioè sottomettere gli Stati «a leggi pubbliche e alla costrizione da esse esercitata», bensì semplicemente promuovere «la garanzia della libertà di uno Stato preso a sé e contemporaneamente degli altri Stati federati». Con ciò bandendo la guerra dalle relazioni internazionali e realizzando un ordine incentrato sulla garanzia della pace: gli Stati mirano a «porre fine semplicemente a una guerra», laddove la federazione cerca di impedire «tutte le guerre per sempre»⁵.

³ M. Forsyth, *The Scope and Limits of the Political. Hamilton and Kant*, in R. Castoldi (a cura di), *Immanuel Kant and Alexander Hamilton, the Founder of Federalism: A Political Theory for Our Time*, Bern, 2013, 59.

⁴ I. Kant, *Per la pace perpetua* (1795), 25. ed., Milano, 2019, 59 ss.

⁵ *Ivi*, 62.

Come abbiamo detto, se Kant è l'autore che ha stabilito il nesso tra federalismo e pace, Hamilton è quello che per primo ne ha approfondito la dimensione istituzionale: che ha indicato le trasformazioni della struttura statale utili a iscriverla entro un contesto sovrastatale idoneo a impedirle di divenire catalizzatrice di conflitti. Lo ha fatto all'epoca in cui la prima costituzione degli Stati Uniti, approvata alla conclusione della Guerra d'indipendenza, fu al centro di un acceso scontro concernente il tipo di legame che essa aveva istituito tra le ex colonie: un legame di tipo confederale, per il quale i singoli Stati conservavano un elevato grado di indipendenza e dunque una sovranità tendenzialmente intatta. Notoriamente, due erano le fazioni che si contendevano il campo: da un lato chi intendeva preservare l'indipendenza degli Stati nei confronti dell'Unione e dunque privilegiava una soluzione pluralista, e dall'altro chi voleva invece valorizzare i motivi di unità e caldeggiava con ciò una soluzione unitaria.

Alla luce delle concezioni dell'epoca, dominate da una visione della sovranità come vicenda connotata dal carattere dell'assolutezza, le due posizioni sembravano inconciliabili: la soluzione pluralista preludeva a una Unione priva di poteri di governo diretto sui cittadini degli Stati, mentre la soluzione unitaria rappresentava un attentato all'indipendenza degli Stati, ai poteri di governo diretto sui loro cittadini. Un compromesso venne però trovato in occasione della Convenzione di Filadelfia, quando si decise di riformare in senso federalista la costituzione di matrice confederale e dunque di intaccare le sovranità statuali, avendo tuttavia cura di non renderle soccombenti di fronte alla sovranità sovrastatale⁶.

Come si sa, l'emblema di questa soluzione è dato dall'assetto del potere legislativo statunitense a livello federale, comprendente una camera bassa per la quale vale la rappresentanza proporzionale, e una camera alta con rappresentanza paritaria di ciascuno Stato: assetto che nel primo caso sacrifica la sovranità degli Stati e nel secondo quella dell'Unione. Il tutto completato dalla individuazione delle materie di esclusiva competenza dell'Unione, tra le quali spiccano il potere di imporre tasse e tributi, la disciplina del commercio interno ed estero, la politica estera e di difesa, oltre al potere di battere moneta. Con la precisazione che agli Stati spettano le competenze non esplicitamente riservate alla federazione, fondativa anch'essa del compromesso tra le sensibilità pluraliste e le sensibilità unitarie confrontatesi a Filadelfia.

Hamilton fu determinante per il raggiungimento di un simile compromesso, per il quale si spese con argomenti molto simili a quelli poi utilizzati da Kant. Da fautore della soluzione unitaria, volle in effetti sottolineare la centralità dello schema federale come strumento di pace: in sua assenza i rapporti tra gli Stati erano destinati a degenerare a tal punto che «in poco tempo vedremmo affermarsi in ogni parte di questo Paese i medesimi meccanismi dispotici che hanno rappresentato la piaga del Vecchio mondo»⁷. La federazione evitava un simile esito perché realizzava una «sovrintendenza generale e discrezionale», ovvero

⁶ Da ultimo G.W. van Cleve, *We Have Not a Government. The Articles of Confederation and the Road to the Constitution*, Chicago e London, 2017.

⁷ A. Hamilton, *Federalist* n. 8 (1787), *The Consequences of Hostilities Between the States*.

esprimeva un potere esercitato non solo nei confronti degli Stati, bensì anche e soprattutto dei loro cittadini. Se al contrario i provvedimenti assunti a livello sovrastatale «non potessero essere attuati senza l'intervento di una amministrazione particolare, allora la loro possibilità di essere eseguita sarà minima»: sarebbero provvedimenti ridotti a «mere raccomandazioni che gli Stati osservano o ignorano a loro piacimento». In tal modo «ci metteremmo nella condizione di essere alternativamente amici e nemici di ciascuno di noi, a seconda di ciò che suggeriscono le nostre reciproche gelosie e rivalità, alimentate dagli intrighi di nazioni straniere»⁸.

I punti di contatto del pensiero di Hamilton con quello di Kant sono evidenti: per entrambi il federalismo costituisce un imprescindibile argine contro il rischio di conflitti implicito nell'affermazione della sovranità, le cui dinamiche consentono forse di raggiungere tregue ma non anche la sicurezza della pace. Hamilton completa la riflessione individuando le modalità con cui comprimere la sovranità statale a favore di un'entità sovrastatale, in quanto tale capace di condizionare direttamente la vita dei cittadini dei singoli Stati e non solamente le scelte di questi ultimi. Il tutto realizzando un equilibrio tra «Stato federale» e «autogoverno locale», delicato ma pur sempre capace di disinnescare le minacce insite nell'azione del meccanismo rappresentativo nel contesto di uno Stato sovrano, entro cui «ogni atto politico è quasi fondazione a nuovo»⁹: un equilibrio presidiato dal compito affidato alle corti di verificare la corrispondenza a costituzione dei provvedimenti emanati dal corpo legislativo a livello federale come a livello statale¹⁰. Anche questo aspetto qualifica il federalismo, che da un simile punto di vista può essere considerato una teoria concernente la spolticizzazione delle scelte fondative dello stare insieme come società, pure presentata come un presidio posto a tutela delle sue prerogative¹¹.

Concerne la dimensione istituzionale dell'opzione valoriale per il federalismo anche l'identificazione delle tematiche riguardate dalla cessione di sovranità al livello sovrastatale, con indicazioni destinate a trovare ampio riscontro nella costituzione statunitense. Hamilton ha chiarito infatti che, per realizzare le finalità per cui veniva costituita, la federazione doveva occuparsi in via esclusiva di alcuni specifici aspetti, lasciando ai singoli Stati tutti i rimanenti. Doveva innanzi tutto assicurare «la comune difesa» e la «pace contro rivolte interne e attacchi esterni», quindi farsi carico di disciplinare «il commercio con le altre nazioni e tra gli Stati» e infine sovrintendere alle relazioni estere «politiche e commerciali»¹². Solo in questo modo si sarebbe realizzata una equilibrata distribuzione di potere, territoriale oltre che funzionale, capace di assicurare la pace e la prosperità

⁸ A. Hamilton, *Federalist* n. 15 (1787), *The Insufficiency of the Present Confederation to Preserve the Union*.

⁹ M. Albertini, *Che cosa è il federalismo*, ne *Il Politico*, 1956, 581 e 585.

¹⁰ A. Hamilton, *Federalist* n. 78 (1788), *The Judiciary Department*.

¹¹ A. Hamilton, *Federalist* n. 28 (1787), *The Same Subject Continued: The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered*.

¹² A. Hamilton, *Federalist* n. 23 (1787), *The Necessity of a Government as Energetic as the One Proposed to the Preservation of the Union*.

dell'Unione. Evitando così che il Nuovo mondo si incamminasse lungo un sentiero disseminato dei medesimi conflitti che avevano caratterizzato l'esistenza di quello vecchio.

Emergono da queste affermazioni due aspetti sui quali concentreremo la nostra attenzione. Per un verso il riferimento all'ordine economico come punto di riferimento per lo sviluppo di una disciplina sovranazionale tesa a spolicizzarlo: vedremo che questa soluzione si presta a ostacolare la promozione della giustizia sociale in quanto valore condizionante le possibilità della pace. Per un altro verso la creazione di uno spazio politico dominato dalla sovranità sovranazionale, magari in grado di assicurare la pace interna alla federazione, ma per il resto destinato a divenire il centro di imputazione di prerogative assimilabili a quelle prima riconosciute allo Stato e dunque minacciose per la pace: anche le federazioni sono sovrani che in quanto tali posso mostrarsi inadatti a fronteggiare i mali per la cui cura sono state concepite.

2. Federalismo e ordine economico: la posizione dei liberali

Tra i federalisti della prima ora si distinguono indubbiamente i liberali, il cui pensiero può essere riassunto muovendo dalle riflessioni di due autori le cui opere vedono la luce nella seconda metà degli anni trenta: Lionel Robbins, economista inglese tra i maggiori rappresentanti del marginalismo, e Friedrich von Hayek, celeberrimo esponente della scuola austriaca.

Robbins e von Hayek hanno sviluppato il loro pensiero in polemica con chi stigmatizzava il capitalismo come ordine economico alla base dei conflitti indotti dall'ordine politico. Questa era innanzi tutto la posizione dei socialisti, che sulla scia di Rosa Luxemburg identificavano il capitalismo come sistema votato all'incremento produttivo a livelli superiori rispetto al potere d'acquisto dei lavoratori, motivo per cui gli Stati erano indotti a contrastare il sottoconsumo imponendo con la violenza le loro merci a Paesi non capitalisti¹³. O che in alternativa evidenziavano la tendenza del capitalismo ad alimentare le concentrazioni monopolistiche, naturalmente votate a estendersi oltre i confini nazionali alla ricerca di sbocchi per esportare soprattutto risorse finanziarie, alla base di un conflitto tra Paesi capitalisti: come sostenuto da chi si riconosceva nella tradizione leninista¹⁴.

Che il capitalismo fosse alla base dei conflitti bellici era peraltro un convincimento diffuso, soprattutto nella prima metà degli anni Quaranta, a ben vedere anche tra le fila del liberalismo: come sostenuto da Alexander Rüstow in un contributo significativamente intitolato «il fallimento del liberalismo economico»¹⁵. Un contributo allineato al pensiero di coloro i quali sul finire degli anni Trenta hanno inteso porre le basi del neoliberalismo, tale in quanto voleva

¹³ R. Luxemburg, *L'accumulazione del capitale. Contributo alla spiegazione economica dell'imperialismo* (1913), Torino, 1960.

¹⁴ Sulla scia di V.I. Lenin, *L'imperialismo fase suprema del capitalismo* (1917), Roma, 1948.

¹⁵ A. Rüstow, *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*, 2. ed. (1950), Marburg, 2001 (la 1. ed. è del 1945).

attribuire a uno «Stato forte e indipendente» compiti di «severa polizia del mercato» per impedire la «disintegrazione» sociale cui preludeva il «rispetto delle regole puramente razionali del gioco della concorrenza»¹⁶. Il liberalismo, cioè, doveva rinnovarsi affidando a un potere politico accentrato il compito di polverizzare il potere economico e divenire così la mano visibile chiamata a prevenire l'autofagia del mercato.

Peraltro il capitalismo veniva diffusamente annoverato tra le cause del conflitto bellico, se non la causa prima. Non occorre cercare tra i pensatori socialisti per trovare chi lo additava come ordine economico capace di mettere a rischio la sopravvivenza della società, indotta così a invocare la protezione di un ordine politico capace di arginare «l'allargamento del sistema di mercato» e ottenere «una legislazione protettiva, delle associazioni restrittive ed altri istituti di intervento». E questo obiettivo si poteva raggiungere solo entro un percorso di rinazionalizzazione dell'ordine economico, posto che la denazionalizzazione aveva accompagnato il suo divenire minaccioso per la società. Questo percorso poteva però svilupparsi nel sostanziale rispetto dell'ordine democratico, come accaduto con il New Deal roosveltiano, o sacrificandolo, nel solco di quanto realizzato dal fascismo¹⁷: ideologia e pratica alla base del moto verso la riforma delle libertà economiche ottenuta attraverso il sacrificio di quelle politiche, a questo punto responsabile in solido con il capitalismo del conflitto mondiale.

432

Ma torniamo a Robbins e von Hayek, che come abbiamo detto contestavano l'idea di una relazione di causa ed effetto tra il capitalismo e il conflitto bellico. In particolare il primo ha inteso chiarire che il conflitto era imputabile unicamente all'insicurezza internazionale determinata dalla sovranità: «la responsabilità delle nostre attuali strette non ricade sul capitalismo, che opportunamente disciplinato rappresenta una salvaguardia della libertà e del progresso, ma sul nazionalismo che porta alla povertà e alla guerra»¹⁸.

Più precisamente, Robbins riteneva la sovranità alla base di un sistema delle relazioni internazionali caratterizzato da «una perpetua lotta per la potenza» intesa come lotta per accaparrarsi «risorse», in quanto tale naturalmente portato a contemplare «il mantenimento o l'accrescimento di potenza nel senso militare»: questa era «un obiettivo quasi inevitabile della condotta di governi indipendenti», che di rado traeva spunto da motivi non economici anche quando si evocavano «questioni nemmeno remotamente connesse con la ricchezza». Se peraltro il conflitto era la conseguenza della volontà politica di difendere interessi nazionali, ciò non significava che singoli centri di interesse economico fossero nel merito influenti: potevano esercitare una pressione sui pubblici poteri volta a ottenere misure restrittive della libera circolazione dei fattori produttivi, eventualmente descritte come «utili all'interesse nazionale in senso lato economico»¹⁹.

¹⁶ A. Rüstow (1938), in S. Audier, *Le Colloque Walter Lippman*, Bord de l'eau, 2012, 469 s.

¹⁷ K. Polanyi, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca* (1944), Torino, 1974, 5 ss. e 167 ss.

¹⁸ L. Robbins, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale* (1937), Milano, 1948, 211.

¹⁹ L. Robbins, *Le cause economiche della guerra* (1939), Torino, 1944, 57 ss. e 85 ss.

Se così stavano le cose, concludeva Robbins, la pace si poteva ottenere solo se nel contesto internazionale si applicava il medesimo principio che i liberali avevano concepito per il contesto interno: il principio per cui occorreva «il sostegno della legge» per «eliminare ogni forma di condotta antisociale», quella dei pubblici poteri ispirati dal nazionalismo e dal «restrizionismo» esattamente come quella dei «gruppi che esercitano pressioni»²⁰. Di qui la proposta di una federazione tra Stati che limitasse la loro azione esterna, e che nel contempo impedisse loro di tenere comportamenti ispirati dai centri di potere economico interni incompatibili con la volontà di sviluppare un ordine sovranazionale fondato sul «coordinamento armonico delle relazioni economiche» e con ciò sulla «difesa della giustizia e della civiltà». Il che si otteneva adottando una soluzione ricalcata sullo schema individuato da Hamilton, ovvero una soluzione intermedia tra lo «Stato unitario» e la «confederazione di Stati indipendenti e sovrani»: per concentrare in via residuale le sole «funzioni che non possono essere esercitate dagli Stati senza dare origine a conflitti», ovvero per sottrarre loro le prerogative capaci di mettere a rischio «la giustizia e il benessere all'interno della federazione»²¹.

Tra le funzioni assunte dalla federazione voluta da Robbins spicca la promozione della «libertà degli scambi» ed eventualmente la scelta di derogarvi, sempre possibile ma sottratta alla disponibilità dei singoli Stati. Più precisamente la federazione vigilava affinché non fossero previsti dazi e venissero inoltre inibite «restrizioni e discriminazioni», possibili ove motivate ad esempio da ragioni di «salute pubblica» e tuttavia sottoposte al vaglio di «speciali corti federali». Spettava poi alla federazione la politica monetaria e il presidio della libertà di movimento dei capitali: lasciando agli Stati la possibilità di variare il saggio di cambio si consentiva loro di adottare misure volte a ripristinare «l'equilibrio economico internazionale», e tuttavia si correva il rischio di provocare «arbitrarie fluttuazioni» motivate dalla volontà di «sottrarre il commercio alla concorrenza»²².

Altre prerogative che Robbins intendeva riconoscere in capo alla federazione si prestavano a trasformarla in un motore di politiche ulteriori rispetto a quelle di norma contemplate dal credo liberale così come da quello neoliberale in quanto promotori della spoliticizzazione del mercato. Forse non è il caso del «potere di levare delle imposte», che ben poteva coordinarsi con la volontà di edificare un contesto sovranazionale discreto, ma lo stesso non vale per il «potere federale di far debiti», e a maggior ragione per il «potere di eseguire dei lavori pubblici» e di affrontare «spese eccezionali» in funzione anticiclica. Da notare anche la possibilità per i singoli Stati di «nazionalizzare i mezzi di produzione» e «imporre un controllo collettivista sulle imprese private», comunque bilanciato dal divieto di disporre contestualmente misure destinate a comprimere la concorrenza con gli

²⁰ *Ivi*, 97 ss.

²¹ L. Robbins, *Aspetti economici della federazione* (1941), in H. Brugmans et al., *Federazione europea*, Firenze, 1948, 221 s.

²² *Ivi*, 232 ss.

operatori economici di altri Stati, ammesse solo «con il permesso dell'autorità federale»²³.

A ben vedere queste ultime proposte non sono necessariamente in contrasto con il credo neoliberale, che nell'attribuire allo Stato il compito di «severa polizia del mercato» ben può contemplare per esso prerogative anche distanti da quelle riconducibili al pensiero liberale nella misura in cui si mostravano necessarie a rendere storicamente possibile il funzionamento del capitalismo²⁴. Tutto questo mancava però nelle riflessioni di von Hayek, un altro padre del federalismo liberale o meglio neoliberale, che si distinguono per una accurata emarginazione di qualsiasi soluzione incompatibile con quanto è stata efficacemente definita in termini di «normalità capitalistica»²⁵.

Anche l'economista austriaco reputava che lo «scopo più importante» di una federazione tra Stati fosse «assicurare la pace», e che a tal fine essa dovesse assumere le forme di «un'organizzazione efficace per la composizione dei conflitti» le cui dimensioni la rendessero nel contempo «tanto forte da eliminare ogni pericolo di attacco dall'esterno». Occorreva però evitare di riprodurre nella federazione le stesse dinamiche tipiche dello Stato nazionale, e dunque limitarsi ad attribuirle le prerogative necessarie e sufficienti a realizzare una «unione economica»²⁶.

Nel merito von Hayek non si concentrava più di tanto sull'architettura istituzionale da adottare, per la quale si limitava a un rinvio a Robbins²⁷: non rifletteva sulle questioni che tanto avevano interessato Hamilton e in particolare sulle soluzioni più idonee a combinare sensibilità unitarie e sensibilità pluraliste. Si soffermava però in modo diffuso su quanto reputava un compito fondamentale della federazione, ovvero l'eliminazione di ogni ostacolo alla libera circolazione dei fattori produttivi in quanto espediente attraverso cui ottenere la moderazione fiscale degli Stati membri: una pressione fiscale elevata «spingerebbe il capitale e il lavoro da qualche altra parte». La libera circolazione consentiva insomma di spolicizzare l'ordine economico, dal momento che sottraeva alle «organizzazioni nazionali, siano esse sindacati, cartelli od organizzazioni professionali», il «potere di controllare l'offerta di loro servizi e beni». Se infatti lo Stato nazionale alimentava «solidarietà d'interessi tra tutti i suoi abitanti», la federazione impediva legami di «simpatia nei confronti del vicino», tanto che diventavano impraticabili «persino le misure legislative come le limitazioni delle ore di lavoro o il sussidio obbligatorio di disoccupazione»²⁸.

²³ *Ivi*, 242 ss.

²⁴ Cfr. A. Somma, *Diritto e capitalismo. Leggi dello Stato e leggi del mercato nella costruzione della soggettività neoliberale*, in M.G. Bernardini e O. Giolo (a cura di), *Teorie critiche del diritto*, Pisa, 2017, 295 ss.

²⁵ A. Maddison, *La natura e il funzionamento del capitalismo europeo: una prospettiva storica e comparativa*, in *Moneta e Credito*, 1988, 72 ss.

²⁶ F.A. von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra Stati* (1939), Soveria Mannelli, 2016, 54.

²⁷ *Ivi*, 83.

²⁸ *Ivi*, 58 ss.

Altrimenti detto, von Hayek evidenzia come la dimensione nazionale non sia solo alla base del conflitto tra Stati, bensì anche del conflitto di classe, che si può impedire solo edificando un ordine economico nel quale i prezzi si formino per il solo effetto del libero incontro di domanda e offerta: un ordine nel quale «le varie comunità d'interesse si sovrappongano territorialmente e non si identifichino mai a lungo con gli abitanti di una particolare regione»²⁹. Di qui il perimetro delle prerogative federali, che concernono l'ordine politico nella misura necessaria e sufficiente a produrre un ordine economico entro cui i prezzi siano il risultato del funzionamento del principio di concorrenza, in quanto tale impermeabile a qualsiasi intervento capace di mettere a rischio la riduzione dell'inclusione sociale e inclusione nel mercato.

Un simile schema non viene esplicitato in termini così netti nelle pagine di Robbins. E tuttavia i suoi richiami alla giustizia e al benessere convivono con il proposito di spolticizzare il mercato, con ciò rendendolo il fulcro di un ordine incapace di promuovere esiti diversi da quelli ammessi dal libero incontro di domanda e offerta.

3. Segue: la posizione dei socialisti e il Manifesto di Ventotene

Si è detto che il federalismo, in quanto fondamento di un ordine internazionale alternativo a quello dominato dalla sovranità nazionale, indica in quest'ultima la causa del conflitto redistributivo oltre a quello tra entità statuali. In letteratura si sottolinea in effetti che il superamento della concezione marxista della storia come vicenda dominata dalla lotta di classe costituisce un fondamento del pensiero federalista³⁰, e tuttavia questo non ha impedito a pensatori di orientamento socialista di professarlo, eventualmente senza mettere in discussione quella concezione della storia. Certo, non si tratta di pensatori ascrivibili alla corrente del socialismo rivoluzionario, ma neppure di quelli per cui il riferimento al socialismo implica semplicemente il superamento di una concezione individualista dello stare insieme come società, secondo un uso dell'espressione relativamente diffuso nei primi decenni del Novecento³¹.

Possiamo esemplificare le posizioni del variegato campo socialista cui facciamo riferimento attraverso il pensiero di tre autori, tutti fautori di una soluzione federalista per l'area europea: l'italiano Tristano Codignola, deputato all'Assemblea costituente per il Partito d'azione poi confluito nel Partito socialista italiano, l'olandese Hendrik Brugmans, militante socialdemocratico durante il secondo conflitto mondiale e poi tra i fondatori dell'Unione dei federalisti europei, e l'inglese Barbara Wootton, attiva tra le fila del Partito laburista fin dagli anni Venti e della Federal Union a partire dalla sua nascita alla conclusione degli anni Quaranta. Tutti loro si sono distinti come fautori di un federalismo che comprendeva la cessione di sovranità nazionale con riferimento a numerosi aspetti

²⁹ *Ivi*, 58 s.

³⁰ Cfr. F. Rossolillo, *Il federalismo e le grandi ideologie*, ne *Il Federalista*, 1989, 1 ss.

³¹ Per tutti L. Duguit, *Les transformations générales du droit privé* (1911), 2. ed., Paris, 1920, 8 s.

rilevanti per la disciplina dell'ordine economico, e tuttavia non in forme tali da indurne la spolticizzazione. Anche per questo gli scritti di questi autori non si concentrano sulla libera circolazione dei fattori produttivi, che i liberali reputavano non a caso una misura destinata a impedire la realizzazione di politiche incompatibili con l'assolutizzazione del principio di concorrenza.

Codignola non si soffermava sulla necessità di superare la lotta di classe, che la sua scelta federalista non metteva in discussione, bensì sui difetti del nazionalismo dal punto di vista delle aspirazioni delle classi subalterne. Queste erano animate da «cosmopolitismo internazionalista», ma anche «consapevolmente o non» da pulsioni di tipo «nazionalistico e imperialistico» in qualche modo alimentate dalla «illusione che le connessioni e gli interessi di classe fossero così forti da superare le barriere degli Stati, sostituendovi una diversa linea di demarcazione, fra proletariato lavoratore e pacifico e borghesia capitalistica e aggressiva». Il conflitto bellico aveva però messo in luce la fallacia di una simile visione e mostrato l'urgenza di addivenire all'«unità dell'Europa». Aveva cioè mostrato che l'internazionalismo poteva proliferare solo con «l'abolizione delle sovranità nazionali»: i «cippi di confine» generavano infatti divisioni che neppure «la comunione di sofferenze e di aspirazioni di classe» era capace di ricomporre³².

Sul superamento del conflitto di classe ha invece insistito Brugmans, che lo ha posto a fondamento della «dottrina sociale del federalismo» in quanto dottrina espressiva di «solidarietà organica»: connessa alla «massima responsabilità per ogni essere umano e per ogni gruppo d'uomini in ogni campo della vita pubblica». Il tutto per delineare i termini di una interazione armoniosa tra «produttori» e dunque tra «operai» e «datori di lavoro» da un lato, e «consumatori» dall'altro, tutti in ultima analisi impegnati a presidiare il corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale: a «combattere ogni trust, o monopolio, o altra combinazione del genere» e realizzare anche per tale via il «federalismo»³³.

Il pensiero di Brugmans comprende una critica serrata al collettivismo socialista e anche in questo, come nella centralità attribuita al meccanismo concorrenziale, mostra rilevanti punti di contatto con il pensiero liberale. Rilevanti ma comunque bilanciati dalla volontà di integrare tra i fondamenti dell'Europa unita quanto acquisito con la Rivoluzione russa: la «democrazia sociale e politica» doveva essere recepita esattamente come si era fatto con «il contributo positivo della Rivoluzione francese». E ciò includeva anche il favore per una «parziale pianificazione nel campo economico» se questa non impediva di lottare contro l'esercizio incondizionato dei poteri pubblici e in particolare «di un super-trust che si definisce Stato», stigmatizzato esattamente come il potere privato dei «moderni feudatari» che «pretendono di organizzare la vita economica per sfruttare l'uomo»³⁴.

Insomma, Brugmans non intendeva rifondare l'ordine economico a partire da una critica al mercato come luogo in cui si incontrano liberamente domanda e

³² T. Codignola, *Prefazione*, in H. Brugmans et al., *Federazione europea*, cit., xiii ss.

³³ H. Brugmans, *Le ragioni fondamentali del federalismo europeo* (1947), *ivi*, 19 ss.

³⁴ *Ivi*, 13 e 16 ss.

offerta, e neppure disdegnava la lotta alle concentrazioni come condizione affinché possa svilupparsi una simile dinamica. Non si riproponeva però la ricetta liberale in tutte le sue parti, se non altro perché il federalismo di cui si parlava non veniva utilizzato come strumento di spoliticizzazione del mercato. Al contrario si mirava qui a combinare concorrenza e partecipazione democratica stabilendo che l'impresa doveva essere «affidata alla comunità», sebbene non a quella statale: la partecipazione doveva realizzarsi a livello di comunità territoriali minori o eventualmente sovranazionali. E il favore per le nazionalizzazioni era ritenuto frutto dell'equivoco per cui l'edificazione del socialismo implicava l'«amministrazione burocratica», che al contrario impediva di rendere l'impresa una «unità economica per la produzione di cose di comune utilità»³⁵.

Simili le riflessioni di Wootton, che muoveva da una definizione di socialismo come ideologia che persegue «l'uguaglianza economica e sociale» e dunque l'impiego delle risorse disponibili «in modo da procurare la miglior vita possibile a tutti»: finalità per la quale occorreva superare «il regime di classi» e realizzare la «disciplina collettiva della vita economica» soprattutto «mediante la sostituzione in larga misura della proprietà collettiva alla proprietà privata delle risorse industriali». Il tutto combinato però con l'indicazione del livello sovranazionale come il più adatto a sostenere l'edificazione di una società socialista, innanzi tutto perché favoriva la diffusione della «solidarietà dei lavoratori» e consentiva lo sviluppo di un «movimento sindacale internazionale». E poi perché in un mondo «sempre più piccolo» il livello nazionale costituiva un ostacolo alla pianificazione e alla volontà di «provvedere al miglioramento delle condizioni di lavoro e delle istituzioni sociali»³⁶.

Anche Wootton mirava a democratizzare e a monte ripoliticizzare l'ordine economico, finalità per cui occorreva promuovere la «libertà civile e politica» e non la sola libertà economica cara ai liberali, mettendo in luce il valore aggiunto che da questo punto di vista era dato dal superamento della sovranità statale ove realizzato per impedire che l'economia «sia sempre la padrona e mai la serva della politica». Il tutto mentre anche la pace assicurata dal federalismo rappresentava un valore destinato a promuovere l'edificazione del socialismo: la guerra impedisce di realizzare «la prosperità e l'uguaglianza socialista» e alimenta «povertà, denutrizione e immane distruzione di risorse»³⁷.

Più precisamente, Wootton non riteneva il socialismo sufficiente a realizzare le finalità che affermava di perseguire, essendo ben possibile «una pianificazione attuata nella guerra e per la guerra», capace di vanificare il «piano per l'uguaglianza» e quello «per la ricostruzione e per il benessere quotidiano dell'uomo comune». Occorreva a monte che lo Stato nazionale fosse posto sotto il controllo di una federazione, a cui attribuire «il potere e il dovere di mantenere l'ordine», ovvero di perseguire il medesimo risultato che lo Stato aveva ottenuto

³⁵ *Ivi*, 23 ss.

³⁶ B. Wootton, *Socialismo e federazione* (1940), in H. Brugmans et al., *Federazione europea*, cit., 192 s. e 208 ss. V. anche Id., *Freedom under Planning*, Chapel Hill, 1945.

³⁷ B. Wootton, *Socialismo e federazione*, cit., 198 ss.

quando disinnescò la violenza tra individui: quando «fece cessare l'uso di risolvere le controversie personali mediante il coltello o la mazza»³⁸.

Possiamo a questo punto considerare anche il celeberrimo Manifesto di Ventotene, anche se il federalismo di cui si è reso promotore mostra cedimenti verso l'impostazione liberale non sufficientemente bilanciati dalle tensioni di segno opposto presenti invece presso i pensatori finora considerati. Questo non sembra dipendere dal profilo dei suoi autori, in buona sostanza riconducibili al variegato campo socialista così come lo abbiamo appena definito: Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, il primo descrivibile come liberale di sinistra e il secondo come comunista eretico. Ciò che rende il Manifesto poco in linea con le idealità espresse in quel campo sono per un verso le critiche al meccanismo democratico come motore della lotta di classe, e per un altro il favore per un ordine economico in ultima analisi dominato dalla libera circolazione dei fattori produttivi³⁹.

Ma procediamo con ordine. Il Manifesto di Ventotene si apre con una riflessione sulla «crisi della civiltà moderna» che riprende e se possibile inasprisce la critica federalista alla sovranità nazionale: «entità divina» capace solo di alimentare «volontà di dominio» e di trasformare lo Stato in «padrone di sudditi tenuti a servizio», inevitabilmente votato alla guerra e a concepire i periodi di pace «come soste per la preparazione alle inevitabili guerre successive». Rossi e Spinelli riconoscevano che un tempo lo Stato era un «tutelatore della libertà dei cittadini», e che dunque la sovranità è stata «un potente lievito di progresso» per il cui tramite i «nullatenenti» avevano potuto «dare l'assalto ai diritti acquisiti delle classi abbienti». Reputavano però che essa avesse perso la sua impronta originaria, e addirittura pervertito la democrazia, rendendola il veicolo delle medesime deformazioni denunciate dalla retorica antidemocratica dei primi decenni del Novecento. I due autori affermavano infatti che le istituzioni parlamentari erano oramai cadute in balia di «baronie economiche in acerba lotta fra loro»: da un lato i «complessi industriali e bancari», e dall'altro i «sindacati riuniti sotto un'unica direzione interi eserciti di lavoratori»⁴⁰.

Insomma, la sovranità nazionale non era considerata catalizzatrice dei soli conflitti tra Stati, bensì anche del conflitto di classe, tanto da risultare dannosa anche nella sua antica veste di motore di partecipazione democratica. Essa poteva oramai solo produrre guerre e indurre i pubblici poteri a dar seguito alle sole «rivendicazioni di classe, o addirittura di categoria, senza curarsi del come connetterle con gli interessi degli altri ceti». Il tutto aggravato da una pianificazione economica talmente pervasiva che la lotta politica si era ridotta a una competizione per stabilire «quale classe dovrebbe detenere le leve del comando del piano». Ecco perché occorreva sostituire l'anacronistico scontro tra fautori «della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo», con la

³⁸ *Ivi*, 200 ss.

³⁹ Riconducibili fra l'altro all'influenza di Lionel Robbins: cfr. A. Di Martino, *L'identità dell'Europa tra le due Guerre mondiali e la Resistenza*, in *Nomos*, 2018, 3, 34.

⁴⁰ A. Spinelli e E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, in E. Rossi et al., *Ventotene. Un manifesto per il futuro*, Roma, 2014, 21 ss.

lotta per la nascita in Europa di un «saldo Stato federale» e persino di uno «Stato internazionale»⁴¹.

In tutto questo il Manifesto di Ventotene non disconosce la necessità di attuare il «socialismo», liberamente definito come «la emancipazione delle classi lavoratrici e la realizzazione per esse di condizioni più umane di vita», e a monte di creare i presupposti affinché «le forze economiche non debbano dominare gli uomini»⁴². Simili propositi sono però vanificati, oltre che dalla critica al meccanismo democratico e dalla relativa spoliticizzazione dell'ordine economico, dal cedimento verso modelli neoliberali realizzato da una sorta di aggiornamento del testo, pubblicato da Spinelli nel corso degli anni Cinquanta: il Manifesto dei federalisti europei.

Qui si realizzava la saldatura tra il federalismo di Ventotene e la limitazione della sovranità nazionale assicurata da un regime di libera circolazione dei fattori produttivi: una soluzione destinata a rendere irreversibile la spoliticizzazione dell'ordine economico e a degradare l'inclusione sociale a inclusione nel mercato. Nel testo si invocava «un sistema di giustizia e di sicurezza sociale» capace di assicurare «a tutti i lavoratori un insieme di garanzie corrispondenti a un'economia incomparabilmente più ricca e più possente di quelle attuali». Ciò passava peraltro dalla «apertura di grandi mercati», che avvantaggerebbe da un lato «imprenditori e lavoratori» e dall'altro «i consumatori che dall'abolizione delle frontiere vedrebbero aumentare il loro livello di vita». Di qui l'enfasi con cui si auspicava la fine del «feudalesimo economico che si è sviluppato all'ombra degli Stati nazionali», e l'istituzione in sua vece di «un mercato comune fondato su una moneta unica e sulla libera circolazione degli uomini, delle merci, dei capitali, sei servizi»⁴³.

Ma non è tutto. Si affermava di voler intervenire sulle disparità sociali, e tuttavia si valorizzavano solo quelle «provocate dalle divisioni nazionali» e non anche quelle alla base del conflitto redistributivo. Queste ultime non erano negate, ma pur sempre ricondotte all'impero della sovranità nazionale, in quanto tale inevitabilmente votata a fornire sostegno a «interessi particolari»: siano essi quelli di «gruppi capitalistici» o di «gruppi di lavoratori», tutti accomunati dalla «brama di guadagni sicuri ed elevati». Di qui ulteriori conferme dell'utilità di assecondare il libero gioco delle forze del mercato e comunque di adottare un punto di vista interclassista: i federalisti si rivolgevano «a lavoratori e a imprenditori, a intellettuali e a gente semplice, a comunità locali e a gruppi professionali, a gruppi religiosi e a gruppi laici, a gente di sinistra e a gente di destra»⁴⁴.

4. L'Europa unita come progetto hayekiano

Abbiamo fin qui passato in rassegna la letteratura che a partire dagli anni immediatamente precedenti il secondo conflitto mondiale ha identificato nella

⁴¹ *Ivi*, 29 ss.

⁴² *Ivi*, 34.

⁴³ A. Spinelli, *Il Manifesto dei federalisti europei* (1956), Genova e Ventotene, 2016, 69 e 85 ss.

⁴⁴ *Ivi*, 27, 70 e 87.

sovranità nazionale la sua principale causa scatenante. E che ha individuato nel federalismo l'unico antidoto efficace, o quantomeno un fondamentale contributo al presidio della pace.

Nel merito abbiamo identificato due principali tendenze: una di matrice liberale o meglio neoliberale, e l'altra di sensibilità in senso lato socialista⁴⁵. Per la prima tendenza la cessione di sovranità verso un'entità federale non costituisce solo un modo per prevenire la guerra: nel momento in cui viene concepita come presidio della libera circolazione dei fattori produttivi, essa diventa un fattore di spoliticizzazione del mercato e in quanto tale un modo per disinnescare la lotta di classe e renderlo un'arena entro cui il principio di concorrenza assume forza disciplinante. Per la tendenza socialista il superamento della dimensione nazionale consente invece di promuovere, con la pace, la giustizia sociale e a monte di combinare il principio di concorrenza con quello della partecipazione democratica. Questi propositi si combinano eventualmente con l'auspicio di un superamento della lotta di classe, non tuttavia di una spoliticizzazione del mercato, l'inclusione nel quale non viene fatta coincidere con l'inclusione sociale: come emerge invece dalle riflessioni dei liberali e in parte dagli autori del Manifesto di Ventotene.

440

Possiamo a questo punto verificare se le modalità utilizzate per realizzare la costruzione europea, avviata riproducendo la retorica sulla valenza del federalismo come presidio di pace⁴⁶, siano ricalcate più sulle sensibilità dei liberali, o se al contrario lascino spazio per la realizzazione di idealità concernenti la conformazione dell'ordine economico per finalità concernenti la promozione della giustizia sociale. Evidentemente non si potranno qui considerare i numerosi e complessi aspetti di cui occorre tenere conto per esprimere un giudizio articolato: dovremo limitarci ad alcune indicazioni ricavabili dai Trattati istitutivi, che pure disegnano per l'Europa unita una struttura istituzionale diversa da quella auspicata da molti federalisti: come si sa, essa evidenzia solo in parte un'ispirazione sovranazionale, conservando per molti aspetti carattere internazionale⁴⁷.

Non sono però questi gli aspetti che metteremo a fuoco, bensì quelli direttamente utili a delineare il tipo di ordine economico cui la costruzione europea mostra di ispirarsi.

Nel merito possiamo muovere dalla constatazione che la costruzione ha preso corpo in anni nei quali vi era un diffuso rifiuto del liberalismo in quanto

⁴⁵ Seguendo M. Albertini, *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, in E. Paolini (a cura di), *Storia del federalismo europeo*, Torino, 1973, 64 ss. si potrebbe individuare, accanto a un federalismo liberale e a uno socialista, anche un federalismo democratico: che valorizzava la società oltre all'individuo ed era alla ricerca di un equilibrio tra libertà e uguaglianza, rappresentato ad esempio da C.K. Streit, *Unione federale e Società delle Nazioni*, in H. Brugmans et al., *Federazione europea*, cit., 117 ss. Si tratta peraltro di una versione del federalismo i cui connotati, almeno dal punto di vista delle riflessioni concernenti le implicazioni per la disciplina dell'ordine economico, non la rendono un tipo dotato di contorni sufficientemente definiti.

⁴⁶ Scontato il riferimento alla Dichiarazione Schumann del 9 maggio 1950, che come è noto ha ispirato la nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, celebrata come «il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace».

⁴⁷ Citazioni in A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, 182 ss.

dottrina e pratica che aveva promosso riforme delle libertà economiche, accompagnate dal sacrificio di quelle politiche: la combinazione alla base dell'esperienza fascista descritta nella sua essenza di soluzione alla «impasse raggiunta dal capitalismo liberale»⁴⁸. Anche per questo, fino alla metà degli anni Settanta, si ricorse a ricette economiche per molti aspetti incompatibili con i dogmi neoliberali, complice se non altro la volontà di contrastare la riduzione dell'inclusione sociale all'inclusione nel mercato. Non tanto per mettere in discussione il capitalismo, il cui superamento era comunque invocato da settori non irrilevanti della società, ma almeno per promuovere un suo accettabile equilibrio con la democrazia: per evitare che la soppressione delle libertà politiche potesse essere nuovamente giustificata dal proposito di riformare le libertà economiche⁴⁹.

Se il periodo tra la conclusione della seconda guerra mondiale e la metà degli anni Settanta è denominato i Trenta gloriosi⁵⁰, è in fin dei conti perché ha perseguito questo obiettivo. E se ha potuto farlo, è innanzi tutto per la pressione esercitata attraverso il conflitto sociale nell'ambito di un mercato resistente alla spolticizzazione, a cui si devono scelte redistributive alla base di un consenso diffuso a quanto potremmo indicare come capitalismo dal volto umano. Scelte produttive di una spirale virtuosa, originata dal potere contrattuale dei lavoratori, alla base di una buona crescita dei livelli salariali, a sua volta motore per l'incremento dei consumi, e quindi dell'occupazione e della forza dei lavoratori. Il tutto sostenuto da un sistema di sicurezza sociale capace di emancipare e liberare reddito per i consumi, oltre che da un fondamentale presidio del carattere politico dell'ordine economico: il controllo degli esecutivi sulle Banche centrali⁵¹, le quali potevano così operare per rendere sostenibile l'indebitamento pubblico indispensabile ad alimentare la spirale virtuosa appena descritta.

Il presupposto per il funzionamento dello schema appena sintetizzato, ovvero del compromesso keynesiano, era insomma la volontà politica di supportare attivamente la piena occupazione, o se si preferisce di concepire la crescita come portato della piena occupazione. Il che richiedeva il controllo, se non della circolazione delle merci⁵², quantomeno di quella dei capitali: se questi sono liberi di muoversi, gli Stati sono costretti ad adottare politiche volte ad attrarli, ovvero a creare un ambiente favorevole agli investimenti favorendo l'abbattimento dei salari e della pressione fiscale sulle imprese. Il tutto a detrimento del compromesso keynesiano, non a caso presidiato da un altro compromesso fondamentale per gli equilibri del trentennio di cui stiamo parlando: quello per cui le merci potevano circolare liberamente, ma lo stesso non valeva per i capitali, che dovevano al

⁴⁸ K. Polanyi, *La grande trasformazione*, cit., 297.

⁴⁹ A. Somma, *L'ordoliberalismo e la cancellazione del costituzionalismo antifascista*, in *Critica marxista*, 2016, 1, 49 ss.

⁵⁰ J. Fourastié, *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, 1979.

⁵¹ Cfr. A. Roberts, *The Logic of Discipline. Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford, 2010.

⁵² Come del resto auspicato da J.M. Keynes, *National Self-Sufficiency*, in *22 Yale Review*, 1933, 755 ss.

contrario essere sottoposti a controlli statuali più o meno penetranti⁵³. Ai capitali occorreva insomma destinare misure volte a produrre il loro radicamento territoriale, la cui mancanza era considerata alla base della crisi del 1929, e in ultima analisi dell'avvento del fascismo nell'area europea.

Il compromesso cui facciamo riferimento è quello detto di Bretton Woods, giacché fu durante la conferenza tenutasi sul finire del secondo conflitto mondiale che, nel prefigurare il futuro ordine economico internazionale, si volle sottolineare l'importanza di assicurare agli Stati la possibilità di controllare la circolazione dei capitali. Più precisamente, come affermato solennemente dal Presidente della Conferenza, il Segretario al Tesoro degli Stati Uniti Henry Morgenthau, alla conclusione del conflitto «nessuno tollererà ancora una disoccupazione prolungata o diffusa», e per questo occorreva «rivitalizzare il commercio internazionale in quanto motore indispensabile per il pieno impiego»⁵⁴. A tal fine era necessario fornire capitali ai Paesi bisognosi, ed occorreva farlo a interessi bassi: di qui l'istituzione della Banca mondiale. Non era dunque la libera circolazione dei capitali il fondamento della prosperità, bensì il suo contrario, come del resto si ricava dallo Statuto del Fondo monetario internazionale. Lì si dice esplicitamente, con una formula ancora presente nell'articolato, che «gli Stati membri possono esercitare gli opportuni controlli per regolamentare i movimenti di capitali» (art. vi).

L'avvio della costruzione europea tiene in parte conto di queste indicazioni. Il Trattato di Roma elevava la realizzazione del mercato comune a finalità prima, per la quale occorreva innanzi tutto promuovere l'integrazione economica negativa: l'istituzione di una zona di libero scambio, ovvero la libera circolazione delle merci presidiata dal divieto di dazi doganali e da restrizioni quantitative all'importazione tra gli Stati membri, accompagnata dalla fissazione di tariffe comuni nei rapporti con i Paesi terzi (art. 3). Si menzionava nel contempo la libera circolazione dei capitali, oltre che delle persone e dei servizi, ma sul punto le prudenze erano maggiori: in tale ambito le restrizioni si dovevano abolire «gradatamente» (art. 67), potendo inoltre perdurare nel caso in cui provocassero «turbamenti nel funzionamento del mercato» (art. 73).

Si parlava evidentemente anche di integrazione economica positiva, ovvero di «ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune» (art. 3), da realizzare però sotto forma di direttive adottate sulla base di un consenso unanime dei Paesi membri (art. 100). A monte si auspicava anche la convergenza delle loro politiche economiche (art. 2), per le quali si pensava però solo a un mero «coordinamento» (art. 105). Neppure si individuavano priorità tra gli obiettivi di quelle politiche, che avrebbero dovuto favorire sia «un alto livello di occupazione», sia «la stabilità del livello dei prezzi» (art. 104): la prima una preoccupazione tipicamente keynesiana, la seconda riconducibile invece al pensiero neoliberale.

⁵³ M. Pianta, *L'Europa della finanza*, in *Parolechiave*, 2012, 2, 103 ss.

⁵⁴ H. Morgenthau, *Closing Address to the Conference*, in *International Monetary Fund and International Bank for Reconstruction and Development. Articles of Agreement*, Washington, 1944, iv.

Sebbene fosse nata con questi limiti e ambiguità, l'Europa degli inizi si mostrava riluttante a definire le linee di una integrazione economica positiva. Questo tipo di integrazione era innanzi tutto avversata dai neoliberali, il cui credo meglio si coordinava con lo sviluppo della sola integrazione economica negativa: ovvero con la libera circolazione dei fattori produttivi da forzare attraverso politiche di mutuo riconoscimento. Gli interventi di armonizzazione erano invero ritenuti «inutili e pericolosi»⁵⁵, o quantomeno dovevano riguardare le sole disposizioni imperative, in quanto tali non derogabili dagli operatori economici e dunque fonti di alterazioni della concorrenza se di contenuto non omogeneo⁵⁶. E anche il coordinamento delle politiche economiche incontrava ostacoli, se non altro in quanto si era concordi nel considerare l'unione monetaria l'ultima tappa di un percorso che doveva avviarsi con la definizione di politiche fiscali e di bilancio comuni, ovvero con la scelta di privilegiare nel merito il fine della piena occupazione o all'opposto quello della stabilità dei prezzi: il primo compatibile unicamente con una apertura verso politiche economiche espansive, osteggiate invece da chi aveva innanzi tutto di mira il controllo dell'inflazione.

Nel tempo le scelte in tema di integrazione economica, e a monte quelle concernenti il coordinamento delle politiche di bilancio e monetarie, al netto di alcune inevitabili ambiguità e contraddizioni, hanno mostrato una linea di tendenza sufficientemente marcata. Si sono cioè sempre più mostrate in linea con i fondamenti del federalismo liberale di matrice hayekiana, a anzi hanno evidenziato come la costruzione europea sia divenuta lo strumento attraverso cui accelerare la trasformazione in linea con quel tipo di federalismo, ovvero per travolgere la costituzione economica degli ordinamenti nazionali più resistenti a una simile evoluzione.

Possiamo documentare queste trasformazioni innanzi tutto con riferimento al coordinamento delle politiche economiche, che come abbiamo detto avrebbe dovuto precedere il coordinamento delle politiche monetarie, e a monte individuare i punti di riferimento per il loro sviluppo: la keynesiana piena occupazione o la neoliberale stabilità dei prezzi.

Questa tabella di marcia trova riscontro in un documento predisposto dalla Commissione sul finire degli anni Sessanta, dedicato al coordinamento delle politiche economiche e alla cooperazione monetaria⁵⁷. Lì si individuavano i principali obiettivi del coordinamento, tra i quali spiccavano «l'incremento della produzione e dell'occupazione, l'evoluzione dei prezzi, il saldo dei pagamenti correnti e il saldo della bilancia globale dei pagamenti», oltre all'istituzione di un «meccanismo di cooperazione monetaria». In tal modo non si risolveva l'ambiguità sul complessivo orientamento delle misure da adottare, ma nel loro ambito non

⁵⁵ F.W. Scharpf, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea* (1997), Bologna, 1999, 53 ss.

⁵⁶ Prospettiva valorizzata ad esempio nel Progetto di quadro comune di riferimento, presentato in forma di «principi, definizioni e regole modello di diritto privato europeo»: cfr. C. von Bar et al. (a cura di), *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law - Draft Common Frame of Reference*, Munich, 2009.

⁵⁷ Cosiddetto Piano Barre, dal nome del vicepresidente della commissione che lo confezionò: Memorandum del 12 febbraio 1969, in *Bollettino delle Comunità europee*, 1969, Suppl. 3, 3 ss.

emergeva certo una precedenza delle politiche monetarie sulle politiche di bilancio. Anzi, nel corso della conferenza dei Capi di Stato e di governo che adottò il documento, si manifestò l'intento di trasformare la Comunità «in un'unione economica», precisando nel contempo che le misure in ambito monetario avrebbero avuto come punto di riferimento «l'armonizzazione delle politiche economiche». Queste ultime dovevano cioè precedere le prime, o quantomeno accompagnarle, sul presupposto che «base dell'azione intesa a sviluppare la cooperazione nel settore monetario dovrebbe essere l'armonizzazione delle politiche economiche»⁵⁸.

Siamo però sul finire dei Trenta gloriosi, quando entra in crisi il consenso per il compromesso keynesiano e inizia a delinarsi un percorso verso l'Unione economica e monetaria decisamente alternativo a quello finora tratteggiato. Il susseguirsi degli eventi è noto: il percorso viene avviato alimentando la libera circolazione dei capitali e a monte stabilendo che le politiche monetarie sono di competenza esclusiva dell'Unione (art. 3 TUE), con ciò condizionando il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio formalmente affidate agli Stati (art. 5 TUE). Invero le politiche monetarie devono perseguire «l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi», mentre quelle economiche devono conformarsi «al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (art. 119 TFUE). Il che evidentemente non lascia spazi per opzioni diverse da quelle di matrice neoliberale, oltretutto assistite da un vero e proprio mercato delle riforme per cui la destinazione di risorse ai Paesi membri viene condizionata all'ancoraggio delle loro politiche ai principi neoliberali, e alla rimozione degli ostacoli esistenti al raggiungimento di quell'obiettivo⁵⁹.

Lo stesso esito viene assicurato dalle politiche di integrazione negativa, fin dagli anni Settanta alimentate dalla Corte di giustizia e dalla sua opzione per il mutuo riconoscimento delle discipline nazionali concernenti le caratteristiche dei prodotti circolanti nel mercato comune, altrimenti considerate una «misura di effetto equivalente» alle «restrizioni quantitative all'importazione» (attuale art. 34 TFUE)⁶⁰. Il tutto poi esteso alla libera circolazione degli altri fattori produttivi, foriera di una competizione tra ordinamenti giuridici⁶¹, e con ciò di una corsa verso il basso dal punto di vista delle richieste di protezione interpretate dai legislatori nazionali, ovvero di un espediente attraverso cui esaltare la spoliticizzazione del mercato⁶².

Certo, la costruzione europea si alimenta anche di misure volte all'integrazione positiva, come abbiamo detto avversate dai neoliberali critici con

⁵⁸ Comunicato finale della conferenza del 2 dicembre 1969, in *Bollettino delle Comunità europee*, 1970, 11 ss.

⁵⁹ A. Somma, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2018, 167 ss.

⁶⁰ Sentenza del 20 febbraio 1979, *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Causa 120/78.

⁶¹ V. i contributi raccolti in A. Zoppini (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma e Bari, 2004.

⁶² A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, 2017, 104 ss.

il «dirigismo monnettista» in quanto dannoso per le ragioni di un «federalismo minimalista, competitivo e decentralizzato». E tuttavia quelle misure non sono capaci di mettere in ombra la medesima tendenza di fondo ricavabile dal coordinamento delle politiche economiche e di bilancio. Non impediscono cioè il complessivo sviluppo della costruzione europea nella sua essenza di dispositivo neoliberale, o quantomeno rendono la piena realizzazione del federalismo hayekiano un obiettivo a portata di mano: «il contesto economico creato dal mercato unico e dall'unione monetaria costituisce l'habitat ideale per rimettere all'ordine del giorno una tale riforma»⁶³.

5. Sovranità statale, sovranità popolare e conflitto sociale

Tra le finalità perseguite dal federalismo hayekiano, e dalla relativa compressione della sovranità nazionale, abbiamo evidenziato la spoliticizzazione dell'ordine economico, ovvero la neutralizzazione di qualsiasi cinghia di trasmissione tra partecipazione democratica e scelte concernenti il funzionamento del mercato. Questo deve restare un'arena disciplinata unicamente dal libero incontro di domanda e offerta, insensibile alle dinamiche non compatibili con l'operare del meccanismo concorrenziale, come in particolare quelle generate da concentrazioni di potere economico: quelle censurate dalla disciplina antitrust, ma anche e soprattutto quelle determinate dalle coalizioni di lavoratori, i quali non sarebbero altrimenti lasciati soli di fronte al mercato e potrebbero così tenere comportamenti diversi da quelli qualificabili in termini reazioni automatiche agli stimoli della concorrenza. Simili comportamenti sono del resto screditati in quanto produttivi di inefficienza e corruzione: in linea con quanto sostenuto dai teorici della scelta pubblica in ordine all'interventismo statale nelle dinamiche di mercato⁶⁴, non a caso annoverabili tra i fautori di un federalismo minimalista e competitivo⁶⁵.

Altrimenti detto, von Hayek scardina i fondamenti del pensiero democratico, in virtù dei quali l'esercizio del potere si legittima in quanto si esprime attraverso decisioni qualificate in particolare da due aspetti: sono per un verso assunte direttamente o indirettamente dai loro destinatari considerati nella loro individualità, e per un altro motivate dal loro produrre benefici alla collettività complessivamente intesa⁶⁶. Entrambi questi aspetti sono complementari, dal momento che privilegiando la dimensione individuale si corre il rischio di una dittatura della maggioranza, che la dimensione collettiva mira a prevenire nel momento in cui chiama in causa una identità capace di annullare o almeno

⁶³ F.O. Reho, *Federalismo hayekiano e integrazione europea*, in F.A. von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra Stati*, cit., 30 s. e 43 ss.

⁶⁴ D'obbligo il riferimento al classico J.M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, 1962.

⁶⁵ J.M. Buchanan, *Federalism and Individual Sovereignty*, in 15 *Cato Journal*, 1995, 259 ss.

⁶⁶ Evidentemente una riflessione sulla democrazia non può ridursi alla discussione di questi aspetti, che però sono centrali dal punto di vista scelto per riflettere sulle implicazioni del federalismo. Al proposito da ultimo A. Di Giovine, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, 2020, 59 ss.

contrastare «il potenziale tirannico della regola della maggioranza»⁶⁷. Ebbene, quando von Hayek indica nel federalismo l'espedito istituzionale idoneo a impedire l'assunzione di decisioni motivate dall'operare di vincoli solidaristici, lo fa per ampliare a tal punto la comunità dei destinatari di quelle decisioni da impedire che nel suo ambito possano emergere identità collettive capaci di resistere alla forza attrattiva di quanto abbiamo definito in termini di normalità capitalistica: lo far per presidiare l'isolamento dell'individuo di fronte al mercato e la sua condanna a tenere i soli comportamenti qualificabili come reazioni automatiche agli stimoli della concorrenza.

Se così stanno le cose, la cessione di sovranità nazionale a un'entità sovranazionale non determina il depotenziamento della sovranità in quanto vicenda reputata talmente pervasiva da alimentare un ordine interno e internazionale foriero di conflitti. Invero anche il livello sovranazionale esercita una sovranità pervasiva, e non solo nel caso in cui promuova l'integrazione positiva: pure l'integrazione negativa richiede un esercizio di potere particolarmente incisivo per lo stare insieme come società, se non altro in quanto non viene mediato dalla partecipazione democratica e dunque non oppone resistenza ai desiderata di chi auspica l'edificazione di un ordine economico di matrice liberale o neoliberale.

Altrimenti detto, la sovranità del livello sovranazionale è particolarmente incisiva nella misura in cui il suo esercizio si risolve in una spoliticizzazione dell'ordine economico, o meglio in una sua disciplina attraverso leggi prodotte dal circuito della politica meramente riproduttive delle leggi emerse dal circuito dell'economia. Ed è questo il punto che più merita di essere approfondito, giacché attiene a vicende sulle quali la retorica dei critici della sovranità nazionale ingenera non poca confusione, in massima parte provocata dall'affermazione per cui il suo depotenziamento implicherebbe quello della sovranità *tout court*. Quest'ultima costituisce però «la via per essere politicamente nel mondo», ovvero «il modo in cui un corpo politico si rappresenta o si presenta per esistere, per volere, per ordinarsi e per agir secondo i propri fini». Se viene compressa, i suoi spazi sono occupati da altri sovrani: il mercato retto dal meccanismo concorrenziale, o eventualmente l'entità sovranazionale a favore della quale si decide di depotenziarla, nel nostro caso la costruzione europea, eretta però a tutrice dello stesso meccanismo⁶⁸.

Se però della sovranità non si può fare a meno, allora non resta che rafforzare il percorso attraverso cui si è nel tempo inciso sulla sua natura di strumento di potere del principe, trasformandola in un veicolo di partecipazione democratica. E sottolineare come il federalismo hayekiano si muova esattamente nella direzione opposta, ovvero verso una sovranità privata della dimensione partecipativa, affermata solo nella misura in cui consente ai livelli nazionale e sovranazionale di mettere il mercato al riparo da quella dimensione.

⁶⁷ F.W. Scharpf, *Governare l'Europa*, cit., 15.

⁶⁸ C. Galli, *Sovranità*, Bologna, 2019, 12 ss. e 102 ss. V. anche Id., *Apologia della sovranità*, in *Limes*, 2019, 2, 159 ss.

Il federalismo minimalista, competitivo e decentralizzato produce insomma una regressione verso il dogma ottocentesco della esclusiva sovranità statale, ovvero della valenza mai giuridica della sovranità popolare. Dogma peraltro resistente fino a tutta la prima metà del Novecento, quando ancora si riteneva che di sovranità popolare si potesse parlare unicamente in senso politico, essendo la sovranità in senso giuridico pensata per l'epoca in cui la volontà del popolo si contrapponeva a quella del principe: espressione di un'autorità assoluta e illimitata, magari frutto di un'investitura ultraterrena, in quanto tale bisognosa di essere delimitata attraverso l'individuazione di ambiti sottratti alla sua azione⁶⁹.

Questa impostazione è però da tempo tramontata a favore di un diverso modo di intendere la sovranità popolare, che per un verso possiede una sua autonomia rispetto alla sovranità statale, e per un altro non implica una visione del suo titolare come una comunità entro cui sono rimossi i conflitti di interesse. Se così fosse, sarebbe una comunità destinata a neutralizzare il conflitto sociale e in ultima analisi a produrre i medesimi effetti riconducibili all'affermazione del federalismo hayekiano: trasformare la sovranità in uno strumento di spoliticizzazione dell'ordine economico.

Ma procediamo con ordine e dedichiamoci al primo aspetto: all'emersione della distinzione tra sovranità popolare e sovranità statale, in ultima analisi riconducibile al superamento di una concezione dello Stato come ente nel quale sono assorbiti i suoi elementi costitutivi. Esempiativo nel merito quanto sostenuto dalla letteratura italiana a partire dagli anni Cinquanta, quando si è affacciata la distinzione tra lo Stato-società, ovvero «l'intera comunità politicamente organizzata nella sua unità dialettica di governanti e governati, di autorità e libertà», e lo Stato-governo, cioè «l'apparato che all'interno del gruppo politico esercita la potestà d'imperio», il «titolare di potestà, diritti, doveri nei confronti dei cittadini e degli altri soggetti compresi nella sua sfera». E si è quindi precisato che lo Stato-governo costituisce un'entità al servizio dello Stato-società, che dunque la sovranità risiede nel popolo, e non solo dal punto di vista politico: dopo essersi espresso in occasione di una tornata elettorale, «il popolo resta titolare della potestà di governo, costituente e costituita, dell'una e dell'altra conservando altresì l'esercizio», mentre lo Stato semplicemente «sostituisce il popolo nel solo esercizio di una parte di tale potestà»⁷⁰.

Ma non è tutto. Inizialmente il passaggio dalla sovranità del principe alla sovranità del popolo non si è accompagnato alla consapevolezza che esso comportava la frammentazione di quanto era prima percepito come una vicenda unitaria. Governanti e governati venivano rappresentati come un complesso ordinato, in linea con l'idea di sovranità popolare così come era stata concepita in origine: quando Rousseau la considerava l'espressione della volontà generale, ovvero di qualcosa che integra un'entità autonoma rispetto alla mera sommatoria delle sue parti. E la sovranità come prerogativa del «corpo del popolo» non poteva

⁶⁹ Per tutti M. Fioravanti, *Costituzione e sovranità popolare*, 2. ed., Bologna, 2004, 87 ss.

⁷⁰ V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), in Id., *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 91 ss. Anche G. Amato, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962, 74 ss.

che essere «indivisibile», non concepibile in quanto espressione di volontà imputabili a una sola parte dell'«io comune»⁷¹.

Si tratta evidentemente di concezioni superate, così come la descrizione del popolo come un'entità nella quale si fondono governanti e governati: in esso i primi e i secondi sono contrapposti, o quantomeno possono esserlo. Neppure si può rappresentare il popolo come, sulla scia di Rousseau, hanno fatto i rivoluzionari francesi: una universalità di cittadini. È al contrario una comunità segnata da divisioni e contrasti, che possono far capo al singolo o alle più disparate formazioni intermedie tra l'individuo e lo Stato: formazioni particolari istituite dall'ordinamento statale, ma anche e soprattutto di carattere volontario.

Insomma, la sovranità popolare può essere intesa come vicenda unitaria, ma è pur sempre radicata in una comunità comprendente entità distinte, tutte investite del diritto di concorrere alla formazione dell'indirizzo politico⁷². Lo è necessariamente, dal momento che il popolo comprende individui dotati di forza sociale differente, quindi portatori di interessi e aspettative non riducibili a unità, se non attraverso forzature destinate in ultima analisi a nascondere la dimensione collettiva delle differenze. Giacché le disparità quanto a forza sociale, sebbene interessino l'individuo, sono legate a vicende condivise quali il ruolo ricoperto entro il sistema di produzione e consumo dei beni, o l'appartenenza di genere o la condivisione di altri tratti identitari. Il tutto alla base del conflitto sociale e dunque della dialettica tra poteri e contropoteri, che in democrazia costituisce il motore delle dinamiche economiche e politiche ben oltre il momento in cui il popolo designa i suoi rappresentanti, e con ciò coloro i quali sono chiamati a esprimere la volontà popolare. Tutto il contrario di quanto si sostiene in ambito neolibérale, dove si punta a polverizzare il potere in quanto la sua concentrazione costituisce un attentato al corretto funzionamento della concorrenza, e in ultima analisi un ostacolo alla spolticizzazione del mercato.

Certo, questo modo di intendere l'esercizio della sovranità popolare appare in linea con la Carta fondamentale italiana, o almeno con le letture nel tempo accreditatesi, ma non anche con altri articolati: ad esempio quelli francese e tedesco. Nel primo ci si limita a dire che «la sovranità nazionale appartiene al popolo, che la esercita attraverso i suoi rappresentanti e per via referendaria» (art. 3): qui è evidente la volontà di enfatizzare il popolo in quanto entità unitaria, in linea con una tradizione incentrata sul tema della nazione⁷³. Come del resto si ricava dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, che notoriamente fa parte del blocco di costituzionalità, dove si afferma solennemente che «il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione» (art. 3). Similmente la Carta tedesca afferma che «tutto il potere statale deriva dal popolo» e che esso «viene esercitato attraverso elezioni e votazioni, e attraverso gli organi incaricati della legislazione, dell'esercizio del potere esecutivo e della giurisdizione» (art. 20).

⁷¹ J.J. Rousseau, *Il contratto sociale* (1762), Milano, 1965, 29 ss. e 40 s.

⁷² Esplicita sul punto una risalente dottrina italiana appena ricordata: V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., 123 ss.

⁷³ Questo aspetto viene enfatizzato nella giurisprudenza costituzionale: ad es. Cons. constitutionnel, 30 dicembre 1976 n. 71.

Peraltro anche dagli articolati francese e tedesco si può ricavare un'attenzione per le divisioni e i conflitti interni al popolo, la cui rappresentazione in termini unitari non implica dunque la riproposizione dello schema predisposto da Rousseau: non porta cioè a proporre l'equazione che identifica il popolo con un ente collettivo unitario e omogeneo. Al contrario si sottolinea la distinzione tra lo Stato e la società, e si chiarisce come nella seconda si possano distinguere conflitti di interessi che i pubblici poteri devono dirimere sostenendo i portatori di debolezza sociale⁷⁴.

6. Sovranità, democrazia politica e democrazia economica

Abbiamo finora detto della sovranità popolare come vicenda chiamata a impedire la pervasività della sovranità statale, e della spoliticizzazione del mercato indotta dal federalismo hayekiano mutuato dalla costruzione europea come fonte dei medesimi mali di cui afferma di essere la cura. Possiamo ora sviluppare queste riflessioni prendendo in considerazione le trasformazioni subite nel tempo dagli attributi della statualità in virtù del suo essere oramai plasmata dalla sovranità popolare. Trasformazioni che rendono quantomeno non più attuale lo schema utilizzato da chi reputa la prima, e quindi anche la seconda, condannate e divenire catalizzatrici di conflitti interni ed esterni.

Di più. Per molti aspetti i fautori del federalismo sembrano far riferimento a modelli ancorati ai tempi della Pace di Westfalia, quando la sovranità statale è nata come risposta alla crisi dei poteri universali e come argine al loro rappresentare un limite al suo esercizio. Lo Stato moderno era infatti sovrano in quanto rivendicava la sua supremazia rispetto alle autorità esterne, e in particolare rispetto al Papato e all'Impero: entità in eterno conflitto, ma entrambe votate a contenere il raggio di azione delle entità statuali, le quali fecero finalmente leva sulla forza escludente dei loro confini per contrastare l'universalismo politico di matrice medievale. E a essere ridimensionate erano anche le autorità interne: i poteri di Antico regime che rivendicavano privilegi e immunità in massima parte ricalcate sulla tradizionale struttura cetuale della società, con ciò impedendo l'accentramento del potere politico⁷⁵.

Nel nuovo schema non vi era evidentemente spazio per considerare il popolo diversamente da un mero elemento costitutivo dello Stato. Quest'ultimo venne per molto tempo ritenuto l'unico centro di imputazione dei poteri sovrani, così come sostenuto in particolare dalla dottrina tedesca: secondo cui al popolo spettava unicamente eleggere i propri rappresentanti e dunque formare il parlamento, cioè svolgere una funzione, ma non anche esercitare un diritto⁷⁶. Non è però questo lo schema che prevale alla conclusione del secondo conflitto mondiale, quando pure

⁷⁴ Già E. Stein, *Demokratie*, in *Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, vol. 1, Neuwied e Darmstadt, 1989, 1313 ss.

⁷⁵ Ad es. G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, cit., 255.

⁷⁶ V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza popolare* (1895), in Id., *Diritto pubblico generale*, Milano, 1954, 417 ss. Rappresentativo della dottrina tedesca richiamata è ad es. P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 3 voll., Tübingen, 1876-1880.

lo Stato era considerato espressione di una sovranità inevitabilmente insidiosa per la pace, così come si ricaverebbe in modo esemplare dalla sorte del patto Briand-Kellogg's di rinuncia alla guerra⁷⁷.

Più precisamente, lo Stato capace di combinare sovranità e presidio della pace non è quello la cui sovranità viene stemperata entro una costruzione pensata per spoliticizzare lo stare insieme come società. È quello plasmato dal costituzionalismo i cui caratteri emergono come reazione alla dittatura fascista, sia quelle conclusesi con la fine del secondo conflitto mondiale, come nelle esperienze italiana e francese⁷⁸, sia quelle la cui fine si colloca in una fase successiva, come in Grecia, Portogallo e Spagna. Qui si è voluto reagire a quanto abbiamo identificato come essenza di quella dittatura, ovvero il suo concepire l'azzeramento delle libertà politiche come funzionale alla riforma delle libertà economiche: combinazione alla base del conflitto mondiale, che dunque non emerge come conseguenza dell'esercizio della sovranità *tout court*, bensì del suo impiego finalizzato a riformare il mercato senza considerare le ricadute sulla partecipazione democratica e sulla redistribuzione della ricchezza. Il tutto nell'ambito di un ordine comprendente lo sviluppo dello Stato sociale in continuità con lo schema che in area europea aveva determinato la sua nascita, dettata dalla volontà di retribuire la rinuncia alla lotta politica⁷⁹: «il principio basilare fascista della collaborazione trova la sua più nobile espressione nella previdenza sociale», per cui «le garanzie del lavoratore devono essere attuate non in nome della difesa dell'individuo in sé, ma in quanto esso rappresenta un'entità della ricchezza e dell'energia della nazione»⁸⁰.

Per impedire che l'ordine politico potesse essere subordinato alle necessità dell'ordine economico, e che il sistema delle prestazioni sociali fosse concepito come contropartita per la fedeltà al potere costituito, occorre per un verso definire un sistema di diritti sociali attuativi del principio di parità sostanziale, e per un altro concepire quest'ultima come un fondamento della sovranità popolare. Il che costituisce come è noto un tratto essenziale della Costituzione italiana, dove si definisce in capo ai pubblici poteri il dovere pubblico di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana», oltre che «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3).

Possiamo sintetizzare nel modo seguente la novità introdotta: se prima la libertà e l'uguaglianza costituivano il presupposto per l'esercizio della sovranità popolare, ora questa richiede anche la solidarietà. E la solidarietà deve affermarsi

⁷⁷ Che pure una recente dottrina ha rivalutato e identificato come l'origine del moderno diritto internazionale: O.A. Hathaway e S.J. Shapiro, *Gli internazionalisti. Come il progetto di bandire la guerra ha cambiato il mondo* (2017), Vicenza, 2018.

⁷⁸ Un discorso a parte merita l'esperienza tedesca, tuttavia a causa delle pressioni esercitate dalle forze di occupazione sulla redazione della Legge fondamentale e non certo per la mancanza di un consenso diffuso attorno ai caratteri del costituzionalismo del dopoguerra: citazioni in A. Somma, *La dittatura dello spread*, cit., 89 ss.

⁷⁹ Il riferimento è all'esperienza prussiana: ad es. G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale* (1991), Roma e Bari, 1996, 61 ss.

⁸⁰ G. Bottai, *La Carta del lavoro*, Roma, 1927, 196 s.

fuori dal mercato, attraverso il sistema della sicurezza sociale, ma anche nel mercato, con il bilanciamento della debolezza sociale attraverso la forza giuridica, ovvero con il riconoscimento di diritti pensati per superare gli ostacoli allo sviluppo della persona umana nell'ambito delle relazioni economiche. È questo il senso di un nuovo modo di intendere la libertà rispetto a quello tipico del costituzionalismo ottocentesco, interessato a disciplinare i soli rapporti tra il cittadino e l'autorità pubblica, e in ultima analisi a edificare e presidiare un ordine incentrato sulla sola democrazia politica. Rilevano ora anche le relazioni tra l'individuo e la società e soprattutto il mercato, ovvero tra il primo e l'autorità privata, quindi un profilo attinente alla democrazia economica in quanto condizione per la sua emancipazione. Profilo rispetto al quale l'affermazione dei diritti politici, e con ciò l'esercizio della sovranità popolare, assume carattere strumentale, costitutivo del nuovo modo di intendere e promuovere la libertà e l'uguaglianza⁸¹.

Altrimenti detto, l'affermazione del principio della sovranità popolare richiede che siano assicurati i diritti della tradizione liberale, ovvero i diritti di libertà: alla libera manifestazione del pensiero, alla libertà personale, alla libertà di associazione, alla libertà di movimento, alla libertà di religione, e così via. È però altrettanto indispensabile la garanzia dei diritti sociali, ovvero la promozione, tra gli altri, del diritto all'istruzione, alla salute, al mantenimento e all'assistenza sociale, a mezzi adeguati alle esigenze di vita per i lavoratori colpiti da infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria. Tutti i diritti richiamati sono strettamente legati alla sovranità popolare, se non altro in quanto dalla loro previsione essa emerge come vicenda condizionata dall'assetto di rapporti di forze che il diritto è chiamato a perequare. In questo senso l'esercizio dei diritti sociali, esattamente come dei diritti di libertà, costituisce «espressione permanente di sovranità popolare», fondamento per la trasformazione del cittadino in «sovrano di se stesso»⁸².

Ma non è tutto. Se la sovranità popolare richiama l'uguaglianza in quanto presupposto della libertà, l'essere il lavoro esplicitamente elevato dal costituzionalismo del dopoguerra a veicolo di libertà dal bisogno, rende la sua garanzia un fondamento della sovranità popolare: anche e soprattutto quando determina una compressione del principio di concorrenza. La garanzia del lavoro è insomma un elemento centrale nella qualificazione del modello di democrazia in termini di democrazia reale, ovvero di «autogoverno del popolo a cui appartiene la sovranità». Con ciò marcando la differenza rispetto alla democrazia formale o «senza *demos*»⁸³, e aprendo alla possibilità che di partecipazione si possa discutere anche con riferimento a «tutti gli spazi in cui si esercita un potere che prende decisioni vincolanti per un intero gruppo sociale»: inclusi quelli tradizionalmente tenuti al riparo dalla sovranità popolare, come in particolare l'impresa. È del resto

⁸¹ Già V. Crisafulli, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 73 ss.

⁸² T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, 214.

⁸³ U. Romagnoli, *Sub Art. 3*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna e Roma, 1975, 162.

considerando questi spazi che si può misurare il grado di sviluppo di una democrazia, senza dubbio dipendente dal «numero di coloro che hanno diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano», ma anche e soprattutto dall'incremento degli «spazi in cui possono esercitare questo diritto»⁸⁴.

Giungiamo così a definire ulteriormente i caratteri della statualità che i federalisti reputano incapace di assicurare la pace, e che invece emerge come presidio di quel valore innanzi tutto in quanto promuove a monte un suo presupposto fondamentale: la giustizia sociale e a tal fine il carattere politico del mercato in quanto luogo in cui si confrontano interessi contrapposti. Di qui la centralità della democrazia economica a completamento della democrazia politica, la cui affermazione si rende indispensabile nella misura in cui consente di fronteggiare gli squilibri alimentati dalla sovranità priva dei correttivi a cui ci siamo finora riferiti. Il tutto, come abbiamo detto, da reputarsi una caratteristica del costituzionalismo i cui tratti fondativi si delineano in quanto reazione all'esperienza fascista.

Forse un simile schema non trova pieno riscontro nel Preambolo alla Costituzione della Quarta Repubblica francese, che come è noto viene richiamato dalla Costituzione vigente e che in quanto tale integra il blocco di costituzionalità: lì si ritrova un catalogo di diritti sociali, e tuttavia questo non viene completato da un esplicito riferimento alla parità in senso sostanziale. Lo stesso non può però dirsi per le Carte fondamentali degli altri Paesi prima ricordati, dove emerge con maggiore nettezza la reazione alla dittatura fascista.

La Costituzione greca del 1975 venne scritta mentre il Paese, dopo l'implosione della cosiddetta dittatura dei colonnelli instauratasi nella seconda metà degli anni Sessanta, era governato da una maggioranza conservatrice, che resterà al potere sino al principio degli anni Ottanta. Ciò non di meno la Costituzione enuncia in termini espliciti il principio di parità sostanziale e lo pone in stretta relazione con il tema della sovranità popolare: oltre a menzionare alcuni diritti sociali, riconosce il diritto di «partecipare alla vita sociale, economica e politica del Paese», e aggiunge che «tutti gli organi dello Stato hanno l'obbligo» di garantire il «libero ed efficace esercizio» dei «diritti dell'uomo inteso come individuo e come membro dell'insieme sociale» (art. 25).

Simile il contenuto della Costituzione spagnola del 1978, confezionata durante una transizione pacifica dalla dittatura franchista alla democrazia diretta da forze centriste, al potere sino al principio degli anni Ottanta. Il testo reca in apertura una formula mutuata dalla Legge fondamentale tedesca, ovvero che quello spagnolo è uno «Stato sociale democratico e di diritto» (art. 1). Diversamente dal testo tedesco, però, menziona anche i diritti sociali e soprattutto enuncia il principio di parità sostanziale in termini espliciti anche per quanto attiene al nesso con la sovranità popolare: «è compito dei pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza» siano «reali ed effettive», quindi «rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la

⁸⁴ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995, 14 s.

loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale» (art. 9).

Lo stesso dicasi per la Costituzione portoghese, nata nel 1976 in un clima ancora condizionato dagli eventi rivoluzionari che portarono alla sconfitta della dittatura fascista. Di qui l'ispirazione democratica e comunista insieme, particolarmente evidente nella precisazione che la Repubblica è «fondata sulla dignità della persona umana e sulla volontà popolare e impegnata nella sua trasformazione in una società senza classi» (art. 1). Il clima, però, mutò ben presto e la vita politica portoghese finì per essere dominata da formazioni più moderate, a cui si devono due revisioni della Costituzione nelle sue parti più compromesse con l'ideologia comunista: nel 1982 e nel 1989⁸⁵. Altre cinque revisioni tra il 1992 e il 2005 si preoccuparono tra l'altro di favorire il coordinamento della Carta fondamentale portoghese con i Trattati europei. Non venne però toccato, e al limite venne rafforzato, l'ampio catalogo dei diritti sociali, così come l'indicazione per cui spetta ai pubblici poteri «promuovere l'uguaglianza tra i cittadini mediante la trasformazione delle strutture economico sociali» (art. 81). Neppure venne intaccata la disposizione, il cui tenore è quello relativo alla revisione del 1992, per la quale lo Stato garantisce l'«effettività dei diritti e delle libertà fondamentali», e inoltre «si propone la realizzazione della democrazia economica, sociale e culturale e il rafforzamento della democrazia partecipativa» (art. 2).

Stando così le cose, non è certo un caso se proprio i Paesi tradizionalmente legati al costituzionalismo antifascista sono particolarmente insidiati dalle istituzioni preposte alla diffusione del modello neoliberale: come in particolare l'Unione europea⁸⁶. Non stupisce dunque se proprio la Grecia, il Portogallo e la Spagna hanno subito forme di ristrutturazione del debito sovrano legate alla concessione di prestiti condizionati, ovvero all'adozione di riforme volte ad azzerare la possibilità di politiche in linea con i canoni della democrazia economica⁸⁷. Sono del resto gli stessi Paesi cui ha fatto riferimento una pubblicazione di J.P. Morgan, il colosso finanziario statunitense tra i principali responsabili della crisi dei mutui *subprime*, che ha criticato le loro costituzioni perché recano tracce indelebili della «forza politica guadagnata dai partiti di sinistra al crollo del fascismo»: tengono in elevata considerazione la tutela dei diritti dei lavoratori e rispettano «il diritto di protestare nel caso in cui si imprimano cambiamenti non condivisi dello *status quo*»⁸⁸.

⁸⁵ Anche le prime revisioni sono state imposte per imporre al Paese una disciplina dell'ordine economico in linea con i desiderata europei, finalità per la quale il Fondo monetario è stato incaricato di erogare prestiti combinati con il meccanismo delle condizionalità: cfr. J.S. Lopes, *Imf Conditionality: The Stand-By Arrangement with Portugal 1978*, in J. Williamson (a cura di), *Imf Conditionality*, Washington, 1983, 475 ss.

⁸⁶ V. M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, 339 ss. In prospettiva generale F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016.

⁸⁷ Cfr. A. Somma, *Il diritto privato europeo e il suo quadro costituzionale di riferimento nel prisma dell'economia del debito*, in *Contratto e impresa*, 2016, 124 ss.

⁸⁸ J.P. Morgan, *The Euro Area Adjustment: About Halfway There* (28 maggio 2013), <https://culturaliberta.files.wordpress.com/2013/06/jpm-the-euro-area-adjustment-about-halfway-there.pdf>.

Queste affermazioni offrono riscontri definitivi circa il nesso tra il federalismo di matrice hayekiana e la sua essenza di dispositivo destinato a spoliticizzare il mercato, votato cioè a impedire l'edificazione e lo sviluppo della democrazia economica: preconditione per l'emancipazione individuale e sociale, ovvero fondamento della giustizia sociale e con ciò presidio primo contro il ripetersi delle condizioni alla base dello scoppio del secondo conflitto mondiale.

Ci si potrebbe chiedere se vi siano spazi per un diverso federalismo, e più precisamente se la versione che abbiamo etichettato come socialista, non ostile a un accettabile equilibrio tra capitalismo e democrazia, possa rappresentare una valida alternativa per lo sviluppo della costruzione europea in forme idonee a prevenire la spoliticizzazione del mercato e dunque a renderla un presidio della pace. La risposta non può però essere affermativa, semplicemente perché la costruzione europea si è nel tempo attrezzata per neutralizzare qualsiasi moto verso un suo sviluppo in forme incompatibili con l'ortodossia neoliberale. È forse possibile invertire la rotta, tuttavia solo passando da un recupero della dimensione statale in quanto arena entro cui la sovranità popolare può tornare a rendere storicamente possibile un ripristino del controllo dell'ordine politico sull'ordine economico: in assenza di un simile passaggio, il federalismo non potrà che rafforzarsi come presidio di idealità incapaci di promuovere la giustizia sociale, in quanto tali minacciose per la pace.