

Sovranità, sovranismi e governance economica dell'eurozona*

di Giuseppe Di Gaspare**
(21 ottobre 2019)

Sommario: 1. Globalizzazione, desovranizzazione e sovranismi – 2. La realtà elementarizzata nella narratizzazione sovranista – 3. La veduta corta dell'establishment politico tradizionale – 4. La trappola cognitiva della nozione giuridica di sovranità – 5. Le nuove manifestazioni della egemonia globale: dal multilateralismo al bilateralismo – 6. Poteri privati del cyberspazio e sovranità "meta fisica" – 7. Regressione e cambio di paradigma dell'Unione Europea: dal government alla governance.

1. Globalizzazione, desovranizzazione e sovranismi

Con il termine "sovranismo" indichiamo una fenomenologia politica piuttosto diversificata ma che possiamo considerare caratterizzata dalla coincidenza temporale con i processi di globalizzazione innescati dalla fine dell'"economia mondo" e dalla loro estensione su scala planetaria alla fine del secolo scorso. La fenomenologia sovranista e quella populista - che in prima approssimazione possiamo considerare la sua forma debole - è dunque un effetto collaterale della desovranizzazione degli stati nazionali, investiti progressivamente dalla liberalizzazione dei movimenti di capitali, dalla deregolamentazione dei mercati finanziari degli investimenti e dall'apertura degli scambi commerciali. Se si considera la loro genesi, sembra si possa dire che i movimenti sovranisti non sembrano volere reagire a tali processi destrutturanti, in particolare alla perdita della sovranità economica degli Stati in materia finanziaria, economica e fiscale. Andando al succo delle vicende, sembra proprio che i proclami politici sovranisti non abbiano in generale intelligenza alcuna della regressione della sfera di sovranità nella politica economica e finanziaria degli Stati. Questa rimozione però, più che a una sottovalutazione del problema, sembra imputabile alla mancata percezione della realtà simbolica (giuridica e virtuale) nella quale, e attraverso la quale, ha "luogo" la riduzione dei poteri sovrani degli Stati in campo economico e finanziario.

2. La realtà elementarizzata nella narratizzazione sovranista

Sfugge, in effetti, alla elementarizzata percezione sovranista della realtà qualsiasi "cosa" non abbia un intrinseco carattere di "fisicità". In questo senso, la realtà "virtuale" smaterializzata e veicolata globalmente dalla rete telematica, così come la strutturazione simbolica della realtà giuridica, non

* Relazione al 4° Convegno ADDE, I luoghi dell'economia le dimensioni della sovranità, Università Cà Foscari, Venezia, 29-30 novembre 2018, in corso di pubblicazione negli atti del convegno.

viene percepita come “luogo” o “tramite” o oggetto di esercizio di poteri e di costituzione di rapporti giuridici e di scambio economico. Conseguentemente, non si presta attenzione alle relazioni di potere che si esercitano nella rete virtuale e ai rapporti che su quella base si instaurano, nella sfera interna degli Stati, tra entità esterne indipendenti dagli stessi e i propri cittadini. Nei confronti di questa realtà non fisica i sovranismi mantengono un atteggiamento di sostanziale agnosticismo.

Tale riduzione della realtà esclusivamente alla materialità riconduce e riduce il problema del potere sovrano e del suo esercizio alla dimensione fisica del territorio e delle persone ivi stanziate, per cui il potere dello Stato si esercita su di uno specifico Territorio e Popolo. Questa relazione identitaria tra Stato, popolo e territorio si avverte minacciata, nella rappresentazione sovranista, allorché “i confini” dello Stato possono essere impunemente attraversati da altri gruppi o persone, intenzionati a stanziarsi all’interno del perimetro territoriale dello Stato: l’Invasione. I sovranismi stimolano attraverso l’indicazione del pericolo dell’invasore e danno voce ad un atteggiamento primordiale reattivo da “branco minacciato”, nel quale trova sfogo, a livello di massa, la frustrazione conseguente al peggioramento delle condizioni di vita economiche e sociali di tutte le classi sociali, in particolare del ceto medio della collettività nazionale, generato da tutt’altri fattori. Fattori complessi, non percepibili materialmente, che si manifestano nella realtà simbolica e in forme giuridiche ed economiche che sfuggono alla comprensione immediata ma che hanno come effetto quello della concentrazione della ricchezza monetaria e finanziaria in poche mani. Circa il 50% della ricchezza statunitense nel 2011 era detenuto da meno dell’1% della popolazione¹. Il rapporto percentuale si può, in via approssimativa, estendere su scala globale. Il sovranismo ignora questa realtà, e puntando su un ragionamento intuitivo nella formulazione della sua ricetta, mette in connessione di causa ed effetto fenomeni fisicamente percepibili benché non correlati, come la perdita del lavoro e l’impoverimento a causa dell’immigrazione. Offre così un facile capro espiatorio al risentimento diffuso, quanto confuso tra gli strati sociali maggiormente colpiti dalla crisi economica. Molti, non comprendendone le vere cause, finiscono con il prendersela contro il primo nemico a portata di mano: migranti, minoranze etniche. Una contrapposizione da branco “noi/loro” sempre latente nell’antagonismo “amico/ nemico” di non recente memoria.

L’antagonismo primordiale non lascia spazi ad alcuna riflessione sulle cause dei movimenti migratori e sulle effettive cause della riduzione delle risorse a disposizione della collettività. Assente è qualsiasi attenzione, oltre i confini nazionali, alle dinamiche geopolitiche, demografiche, indotte dalla destrutturazione globalizzante dell’economia e dalla rottura di già precari equilibri economici e sociali nei Paesi più fragili del terzo mondo. Le crisi climatiche in atto e l’abuso dello sfruttamento delle risorse del pianeta non destano apparentemente alcun allarme tra i sovranisti. Il discorso sovranista canalizza ossessivamente il risentimento di massa su di un bersaglio facile quanto fallace, allontana dalla comprensione dalle cause effettive che hanno generato e alimentano la crisi economica e sociale e il generale senso di frustrazione ed impotenza.

¹ S.TARROW, *Power in Movement*, Cambridge University Press, 2012.

3. La veduta corta dell'establishment politico tradizionale

Non può però essere sottaciuto come la narratizzazione sovranista - intessuta più che di ragionamenti, di *slogan*, proclami ed immagini - abbia avuto, e continui ad avere, buon gioco nella sua epistemica elementarizzazione del reale, non avendo mai trovato diagnosi e proposte politiche alternative capaci di darne una spiegazione credibile e soprattutto formulare un progetto politico praticabile per rispondere al disagio sociale ed economico riguardo la marginalizzazione individuale e al disorientamento diffuso delle collettività nazionali accentuatosi dopo la crisi finanziaria del 2007 anche nei Paesi della "sfera occidentale" e dunque nell'Unione Europea. Le tradizionali élite democratiche, socialdemocratiche e liberali non sembrano essere state capaci di andare oltre il generico riferimento a "i mercati" per spiegare le turbolenze economiche in atto accettandone la loro apparente e sostanziale ingovernabilità. Forze politiche usurate, prive di una proposta inclusiva e praticabile di risposta al disagio sociale e di fuoriuscita dalla crisi. La passiva contemplazione dei mercati e dell'accumulazione di potere e di ricchezza che in essi - e tramite essi - avvengono, restringe la politica al mero tamponamento di uno *status quo* in decostruzione. Strette tra il sentiment dei mercati cui prestano ossequio e il *ressentiment* dei cittadini optano per altre narrazioni ad intonazione ideologica buonista come quella sull'accoglienza ai migranti che alimenta la frustrazione di chi si sente emarginato e la presa sugli stessi dalla ricetta sovranista. Rimangono minoritarie e finora politicamente marginali - con l'eccezione di alcune nuove formazioni politiche ambientaliste - le riflessioni che indagano lo slittamento e la riallocazione della sovranità in altri centri di potere extra statuali. Entità che ora si apprestano anche a battere "web - moneta" e le nuove forme di dominio tecnologico esercitato sui cittadini dei singoli Stati. La classe politica tradizionale, "imbelle se non complice", rimuove il problema centrale dell'impoverimento generale del ceto medio e delle sue cause e finisce così spesso per rincorrere la ricetta sovranista al più smussandola o edulcorandola ma alla fine giocando sempre di rimessa sul terreno della formula amico/nemico. Un *establishment* politico poco convinto e per nulla convincente, privo di un progetto concretamente praticabile di fronte al degrado economico e sociale, cerca, a volte, di anticipare l'agenda di una rozza *leadership* sovranista, con risultati catastrofici come nel caso della Brexit.

4. La trappola cognitiva della nozione giuridica di sovranità.

La teoria giuridica non aiuta a decifrare la complessa realtà del conflitto e sovvertimento dei poteri in atto nella globalizzazione, anzi tende a riproporre una semplificazione interpretativa datata e fuorviante della nozione di sovranità che finisce per fare il gioco elementarizzante degli approcci sovranisti. Non è di poco conto il ruolo dei giuristi nelle vicende della

globalizzazione in quanto spetta ad essi creare e conformare entità e simboli giuridici forgiando, in questo modo, strumenti di esercizio del potere. Ma la cassetta degli attrezzi dei giuristi rimane inerte di fronte al tema della sovranità. Prevale una concezione tramandata che imprigiona i giuristi in un sistema concettuale astratto, da cui è difficile evadere². La costruzione simbolica della persona giuridica dello Stato, collegando la sovranità esclusivamente alla sua persona, ci conduce apparentemente in un dualismo rassicurante, da un lato i sovranismi quale degenerazione semantica, dall'altro l'intramontabile effigie giuridica della sovranità statale. In questo approccio, la coesistenzialità tra Stato-persona giuridica e sovranità genera alcuni sillogismi che precludono la comprensione in termini giuridici delle manifestazioni del potere di fatto e della lotta per l'egemonia nella globalizzazione e non ci consentono di cogliere le nuove forme di potere, diverse ed incombenti su quella apparentemente incoercibile e non estinguibile dello Stato persona. Senza sovranità, dunque, non c'è Stato come soggetto e come soggetto di diritto internazionale. Conseguentemente, gli Stati, muniti necessariamente di sovranità, sono tra loro in un rapporto di uguaglianza formale. Questa uguaglianza, come è noto, è la pietra angolare dell'ordinamento internazionale del ventesimo secolo. Anche la Costituzione italiana si ispira a tale principio paritario laddove, all'art. 11, subordina eventuali *"limitazioni di sovranità"* al rispetto della *"parità con gli altri Stati"*.

Se guardiamo attraverso il prisma conformante, uniformante e rassicurante dell'uguaglianza formale, la fenomenologia giuridica della globalizzazione si riduce, in primo luogo, ad assumere essenzialmente la forma di uno "spazio giuridico globale" di "un ordinamento giuridico globale" caratterizzato da "cooperazione senza sovranità"³ all'interno del quale il coordinamento tra entità e organismi sovra statuali- costituiti e legittimati dai poteri loro devoluti degli stessi Stati nazionali- sta intessendo un embrionale ma effettivo "potere pubblico globale"⁴. Questo sistema in formazione nel diritto internazionale pubblico è costituito da "competenze" sovra statuali coordinate per materie e settori in grado di fornire sedi di mediazione per eventuali conflitti di governo delle dinamiche globalizzanti, mitigandone le asperità. Tuttavia, la ricostruzione giuridicamente esatta di questo quadro, fondata sull'esegesi dei trattati, degli accordi internazionali e degli statuti istitutivi di tali organismi, appare inidonea a darci ragione dell'evanescenza dei loro poteri. La narrazione giuridica tradizionale, nella misura in cui si preclude l'approccio alla realtà, fornisce comunque una prospettiva conformante in quanto "una storia della verità è strettamente intrecciata a una storia del diritto"⁵. Emblematico di questo interno svuotamento di potere è il tracollo in atto della pietra angolare di tutto il sistema, basato sull'Organizzazione delle Nazioni Unite e delle istituzioni ad essa collegate o strumentali, fino al tramonto della ultima della serie: l'Organizzazione per il Commercio Mondiale. Il carattere ugualitario della sovranità fa velo in

² Problema non solo dei giuristi. Probabilmente anch'esso è un aspetto del venir meno di alcuni "universali" colto metodologicamente da M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica*, ed. it., Milano, p. 14, che opta per *"la scelta di parlare della pratica di governo a partire da questa pratica e di non considerare come oggetto primario, originario, già dato, un certo numero di nozioni come quelle di sovrano, sovranità, popolo, sudditi. Stato, società civile"*.

³ S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2006, p.7.

⁴ Più diffusamente, da ultimo, L. CASINI, *Il potere globale*, Bologna, 2018.

⁵ M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica*, cit., p.42.

particolare alla comprensione delle variazioni del grado della sovranità effettiva o percepita nei rapporti di potere tra gli Stati. L'approccio tradizionale ignora, dunque, i conflitti egemonici in atto tra gli Stati e al loro interno e non è in grado di inserire, nel quadro dei poteri effettivi, altre entità giuridiche a-statali dotate di loro autonoma legittimazione e aventi la capacità giuridica di imporre proprie condizionalità con diverse forme di gradazione agli individui bypassando gli Stati nazionali⁶. Inoltre, alla visione tradizionale coniata dal diritto pubblico internazionale sfugge anche lo svuotamento del suo versante interno della sovranità in termini di riduzione e arretramento dell'autorità dello Stato da fondamentali settori dell'economia.

Non sono in verità solo i giuristi a rimanere rinchiusi all'interno della trappola cognitiva della sovranità statale. La visione uniformante ed egualitaria è presupposta in genere anche dagli economisti.

Un illustre e recente esempio è il "trilemma politico dell'economia globale" di Dani Rodrik.⁷ Nel trilemma ogni "stato nazionale avrebbe la scelta tra l'iperglobalizzazione" e la "politica democratica".⁸ Soluzione, quest'ultima, preferita da Rodrik, per il quale, al riguardo, basterebbe essenzialmente una scelta "intelligente". Districarsi dall'iperglobalizzazione sarebbe allora un problema di scelta politica dello Stato nazionale o, al più, di adeguatezza della sua classe dirigente. La conclusione ovvia sarebbe che se qualche Stato optasse per l'iperglobalizzazione, sarebbe dunque – essenzialmente – una sua responsabilità. In questo modo il discorso sull'egemonia è neutralizzato.

Anche la concezione tradizionale della sovranità, al pari della prospettiva sovranista, approda per altra strada ad un riduzionismo semplificante. L'astratto formalismo giuridico non si presta a cogliere il profilo della sovranità come rapporto di potere e lotta per l'egemonia tra gli stessi Stati, eludendo, nella sostanza, il significato proprio del concetto di potere inteso come capacità "di far fare agli altri quello che essi non vorrebbero fare" (Locke).

5. Le nuove manifestazioni della egemonia globale: dal multilateralismo al bilateralismo

Quello che sfugge ai collaudati e obsoleti schemi del diritto pubblico internazionale non è tanto l'esistenza di poteri espressione di rapporti di egemonia, quanto la loro manifestazione "giuridica". Rimangono così fuori dagli schemi di rilevazioni della sovranità statale, non solo i poteri di fatto egemoni nei rapporti tra Stati, ma anche gli effetti giuridici del loro esercizio, in termini di condizionalità imposte da "sovranità egemoni". Forviati dallo schermo paritetico, rimuoviamo dal nostro campo di rilevazione le relazioni di dominio e subordinazione tra gli Stati e il fatto che ci possa essere qualche Stato più uguale di altri.

⁶ Sul rilievo delle entità giuridiche multinazionali come protagoniste della scena globale accanto agli Stati, S. CASSESE, *op. ult.cit.* p 4.

⁷ D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, 2° ed.it, Bari, 2015.

⁸ *Ivi*, p. 284.

La cronaca mondiale stride in effetti con questa ricostruzione ecumenica della sovranità, dandoci conto di sue continue violazioni e limitazioni e di conflitti virulenti tra Stati, anche se finora circoscritti a scacchieri regionali o locali. Si inizia autorevolmente a dubitare che tali fenomeni non siano manifestazione di una crisi più ampia. Vale, al riguardo, l'allarme della Santa Sede sulla terza guerra mondiale in corso, sebbene per fortuna ancora a spezzoni. L'avvertimento è di non poco conto se si considera che viene da una Istituzione che ha, al pari degli Stati Uniti, la più capillare rete informativa su scala mondiale. Se si osserva la competizione per l'egemonia globale in atto, è difficile non associarla in prima battuta alla politica di Trump. La supremazia statunitense tracima ora dai collaudati sistemi di alleanza multilaterale -nei quali gli Stati Uniti avevano sempre ricoperto il ruolo di "*Primus inter Pares*"- all'"*America first*". Un paradigma in sé e per sé eversivo del multilateralismo. Strategie aperte. Tattiche alternanti. Varie opzioni sempre sul tavolo. Improvvisi cambiamenti di fronte sempre in rapporti bilaterali nei confronti di interlocutori presi di mira isolatamente. Il "bilateralismo" è, dunque, ora la cifra dominante della politica estera statunitense. Rapporti diretti nei quali il peso politico della potenza egemone, non mitigato e contenuto in un dialogo multilaterale, si scarica direttamente sul prescelto di turno.

Qualche esempio. All'inizio della presidenza Trump, la mancata ratifica degli accordi di libero scambio già chiusi dall'amministrazione precedente: *trans atlantic* e *trans pacific partnership*. Nella stessa logica, la rinegoziazione degli accordi NAFTA, imposta a seguito di separate trattative prima al Canada e poi al Messico. La presenza altalenante e da passerella mediatica del presidente Usa, nelle riunioni del G8 e del G20, vanificando qualsivoglia accordo. La nuova prassi ha definitivamente frustrato il già labile ruolo di sedi di concertazione politica multilaterale. Il metodo bilaterale è praticato anche con i Paesi dell'Unione Europea, quest'ultima avvertita, suo malgrado, come potenziale mercato concorrente. L'Unione europea va indebolita acuendone i contrasti interni e le spinte disgreganti, come nel caso della Brexit. Sgombrato il campo dalle pastoie del multilateralismo, l'egemonia statunitense si manifesta con rapide e spregiudicate iniziative unilaterali. Rigettare unilateralmente accordi internazionali sottoscritti, come quello sul clima e sulla non proliferazione delle testate nucleari. Denunciare accordi multilaterali, ad esempio, sul nucleare con l'Iran ed imporre il rispetto della loro decisione di rottura agli altri Stati che non si adeguano, stabilendo esenzioni per alcuni Stati e/o infrazioni per altri, con riserva di applicazione di sanzioni per tutti. Gestire, come "Potenza consumatrice egemone", la tariffa doganale come arma di ricatto commerciale, inibendo in modo selettivo e dettagliato le importazioni negli USA per questo o quel prodotto, condizionandone la rimozione a concessioni o controprestazioni anche di natura non esclusivamente economica. Il potere egemonico colpisce anche entità economiche e gruppi transnazionali non statunitensi fuori dai confini nazionali. Particolare attenzione ai gruppi transnazionali avvertiti come concorrenti sullo scenario globale delle *corporation* a stelle e strisce. Un rilievo a sé assumono i poteri e le competenze giurisdizionali extra territoriali delle principali Autorità e Agenzie federali. Il mancato rispetto delle loro norme, regole e decisioni relative ad imprese che operano fuori dagli Stati Uniti ma presenti nel mercato americano o quotate a Wall Street, può dar luogo a sanzioni irrogate ora dal

Department of Financial Services, oppure dalla *Federal Trade Commission* o, ancora, dalla *Security Exchange Commission*, Autorità di regolazione di specifici mercati o settori economici. L'Autorità rappresenta un potere extra giurisdizionale al quale le imprese straniere finiscono per piegarsi al fine di evitare, da un lato, la perdita di accesso al mercato statunitense, dall'altro, le possibili ritorsioni nel mercato finanziario globalizzato in termini sia di danni reputazionali che di ostacoli e ostracismi vari negli scambi finanziari e commerciali. Prassi ormai consolidata è anche quella di comminare sanzioni a imprese straniere che operano anche fuori degli Stati Uniti, se la loro azione è ritenuta lesiva di interessi americani. Multe miliardarie nei confronti di alcuni gruppi bancari europei che hanno continuato a fornire, nonostante il divieto americano, assistenza finanziaria all'Iran, come per Paribas e Unicredit dopo la decisione unilaterale di embargo da parte del governo degli Stati Uniti. Distorsioni del mercato globale e della concorrenza, abuso di posizione dominante, pratiche commerciali distorsive contro le quali è inutile rivolgersi al WTO. Chiude il quadro la politica doganale. Dazi minacciati praticati orientati su target precisi come strumento di pressione

In questo scenario, le uniche organizzazioni internazionali multilaterali che continuano ad avere un certo peso sono quelle nelle quali gli Stati Uniti hanno un ruolo di supremazia e dispongono di un potere di veto, come la NATO e il FMI. Entrambe queste organizzazioni funzionano, nonostante abbiano perso la loro originaria ragione d'essere, a supporto alle imposizioni e condizionalità della politica militare e monetaria degli USA. La formula *Nato first* fa il paio con *America first* ed è ritenuta prioritaria in tutti i Paesi dell'est Europa facenti in precedenza parte nell'ex blocco sovietico ed il suo rispetto - e quindi il rapporto privilegiato con gli USA - condiziona la loro partecipazione all'Unione Europea.

Tentazioni e aspirazioni egemoniche non sono appannaggio esclusivo degli USA, anzi. La lotta per l'egemonia è endemica alle attuali relazioni internazionali. Conflitti per il dominio geopolitico si riscontrano anche negli scacchieri regionali ritenuti suscettibili di influenza condizionante da parte di altre potenze. Esempi a noi più vicini: Russia, Francia, Turchia, Egitto. Un discorso a sé meriterebbero le aspirazioni egemoniche, anch'esse globali, della Cina che percorrono altre vie - come quella della seta- meno turbolente ma non per questo meno insidiose o predatorie come il *land grabbing* nei Paesi africani entrati nell'orbita della sua influenza economica. Le pulsioni egemoniche innescano una variegata fenomenologia di conflitti politici, economici e diplomatici, a volte anche bellici, di cui fanno le spese gli Stati maggiormente desovranizzati definiti anche "fragili".⁹

6. Poteri privati del cyberspazio e sovranità "meta fisica"

La sovranità è in crisi con diverse gradazioni tra Stato e Stato anche nel suo versante interno, in cui il potere appare come "autorità" suprema sulla collettività nazionale e sul territorio. Apparentemente la supremazia dello

⁹Per una loro disanima, www.fundforpeace.org/wp-content/uploads/2019/04/9511904-fragilestatesindex.pdf.

Stato nel suo territorio sembrerebbe immutata. È però venuta meno l'identità tra popolo e territorio, in quanto non è più solo quest'ultimo il "luogo" nel quale il dominio sulle persone si manifesta. C'è un altro spazio, un "territorio senza confini", una realtà virtuale in cui altri poteri e singoli cittadini intessono rapporti non soggetti alle competenze degli Stati: il cyberspazio. Una dimensione spaziale "deterritorializzata", in cui i poteri che vi si esercitano non riconoscono una sovranità altrui. Un medium spaziale-virtuale nel quale i rapporti, le obbligazioni, gli scambi di beni e i trasferimenti monetari che vi avvengono sono assoggettati ad una regolazione che prescinde dal diritto nazionale, si affida a proprie giurisdizioni e utilizza autonome piattaforme di scambi commerciali. Nel cyberspazio, nel *cloud*, prendono forma "eventi" giuridici unidimensionali, puntuali e istantanei in uno spazio teorico-matematico nel quale infinito ed infinitesimale coincidono. La dimensione di non luogo, di assenza di fisicità pone questa realtà giuridica in una dimensione difficilmente accessibile al potere conformativo e coercitivo dei singoli Stati, ove gli stessi hanno ridotte risorse di potere e non quello estremo di cercare di inibire l'uso delle strumentazioni fisiche necessarie alla connettività telematica. Di fatto è un potere inesercitabile - a meno di non distrutturare fisicamente la rete - capace di far precipitare il Paese e la sua economia nel caos. Il cyberspazio è una prateria apparentemente libera nella tradizionale mitologia di internet ma in realtà presidiata da piattaforme private e aperta a incontri, scontri e predazioni per chi vi si inoltra. Solo alcuni Stati (Russia, Usa, Cina, Regno Unito, Israele) tecnologicamente attrezzati appaiono in grado di esercitarvi un ruolo eventualmente di pacificazione spesso in conflitto tra loro e gli altri poteri, in particolare nella profilatura, appropriazione di dati, di informazioni di rilevanza strategica economica, militare e di ricatto politico. Gli altri Stati vi giocano prevalentemente in difesa, cercando di tutelare la propria sfera di riservatezza e, nella misura del fattibile, la *privacy* dei cittadini/utenti delle reti. Nel cyberspazio i cittadini, privi di tutela giurisdizionale nazionale, usufruiscono di servizi o "prodotti" a pagamento oppure cedendo, in sotteso imposto contraccambio, informazioni personali o in loro possesso ed il loro tempo per produrle e comunicarle¹⁰. Dati ottenuti tramite la profilazione degli accessi degli utenti e riutilizzati a fini economici, anche fraudolenti, tramite il mercato virtuale della rete (Cambridge Analytica). Nel cyberspazio del "Meta Mercato Finanziario" si intermediano transazioni finanziarie con un valore "nozionale" venti volte superiore al PIL mondiale. Non è fuori luogo rimarcare come la sottrazione della finanza speculativa alla sovranità fiscale e alla regolazione degli Stati nazionali sia stata possibile grazie alla legislazione permissiva dell'anglosfera alla fine dello scorso millennio, impostasi via via nella sfera occidentale e nella finanza globalizzata, grazie alla connivenza di un ceto politico e finanziario trasversale, "cosmopolitan", che vi ha trovato un tornaconto quasi mai coincidente con quello dei cittadini del proprio Paese. Ad uscire malconco da questi processi di riconfigurazione della realtà virtuale, non è solo il territorio, ma anche l'altro elemento costitutivo dell'oggetto della sovranità nazionale, il popolo. Distrutturato il territorio anche il popolo perde di *ubi consistam*. La

¹⁰ M. FOUCAULT, *La verità e le forme giuridiche*, ed. it., Napoli, 2007, il quale afferma che "la società moderna [...] è in fondo indifferente o sostanzialmente indifferente all'appartenenza spaziale e agli individui [...] ha bisogno che gli uomini mettano il loro tempo a sua disposizione[...]".

penetrazione dei poteri dei grandi conglomerati transnazionali dei *social* tramite il cyberspazio crea una connessione, senza mediazioni statuali, direttamente con i singoli cittadini e li assoggetta singolarmente a legami di dipendenza isolati, la cd. "solitudine del cittadino globale" di Z Bauman¹¹. Cittadini isolati, rubricati quali utenti/clienti/consumatori di questo o quel prodotto o servizio virtuale veicolato e erogato dal Web. Micro rapporti organizzativi di natura privatistica che creano dipendenze e sudditanze dei singoli individui nei confronti delle grandi *corporation* transnazionali globalizzate che controllano gli snodi e le piattaforme della rete telematica. La nuova relatività spaziale crea, come nel quadro di Escher, "relatività", una giustapposizione di piani di rappresentazione della realtà in cui i percorsi del dominio dello Stato sui cittadini e del predominio delle nuove entità transnazionali sugli stessi si svolgono in parallelo, senza mai incontrarsi.

Le nuove forme di dominio non statali dell'*Information Society* assumono una veste giuridica privatistica. Il nuovo potere egemone si configura in modo minimale, come manifestazione di autonomia privata e, nella specie, di autoregolamentazione del proprio dominio tramite il controllo della tecnologia digitale e di piattaforme alle quali è consentito l'accesso agli utenti solo tramite consenso alla profilatura di dati personali. Si potrebbe parlare allora di "istituzioni" che esercitano un "micro potere giuridico" "di sequestro", "un potere epistemologico, di estrarre sapere da e su questi individui"¹². Gli strumenti giuridici principali della penetrazione – qui si potrebbe dire esattamente invasione - di questi poteri nella sfera statale nazionale sono stati "la privatizzazione" e "la deregolamentazione". La prima indebolisce la capacità normativa degli Stati¹³. La seconda, la deregolamentazione, come sottrazione di competenze alla giurisdizione eteronoma statale, ha creato lo spazio giuridico per l'autonoma regolamentazione di queste entità, private nell'apparenza formale, ma sovrane di fatto nel loro dominio. Arbitraggio e signoraggio indicano bene la sostanza di questo potere e dei rapporti di soggezione che si instaurano. Mercati virtuali controllati dalle *corporation big tech* verticalmente integrate nella filiera di produzione, distribuzione e vendita del servizio. Mercati non penetrabili e dunque opachi nelle modalità di funzionamento, con prezzi imposti e captazioni implicite di utilità e dati a soggetti che vi accedono senza tutela della *privacy*. Si tratta di un terreno di approfondimento per gli studi di diritto dell'economia. Siamo infatti confrontati con fallimenti del mercato, situazioni di monopolio, abusi di posizione dominante, con mercati segmentati e artatamente strutturati ove la concorrenza latita. La risposta classica a questi problemi è stata la trasformazione del monopolio privato in pubblico. Sarebbe ancora attuale. Si tratterebbe dunque di ridurre nel dominio pubblico una infrastruttura globale -questa si potrebbe essere di proprietà degli stati tramite un trust, percorribile anche un modello di controllo pubblico tramite public company come avviene per le utility con sistemi di interconnessione e accesso alle infrastrutture disciplinati tramite regolazioni e standard globali

¹¹ Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, ed.it., Milano, 2000, p. 176, la paura diffusa che emana dall'incertezza umana ed il suo condensarsi in paura per l'azione, e poi la nuova opacità e impenetrabilità politica del mondo.

¹² M. FOUCAULT, *La verità e le forme giuridiche*, cit., p. 144 ss.

¹³ J. ZIEGLER, *La privatizzazione del mondo*, ed.it., Milano, 2005, p. 95.

7. Regressione e cambio di paradigma dell'Unione Europea: dal government alla governance

L'apertura dell'Unione Europea al mercato finanziario globalizzato anche extra UE già codificata nell'Atto Unico Europeo del 1986, si basava su presupposti e aspettative rilevatesi inattendibili. Il Rapporto Cecchini, commissionato dalla CEE nel 1988, pronosticava per il 1992 un'inflazione al -6%, una crescita del Prodotto Lordo Europeo equivalente al 6%, e una stabilizzazione delle finanze statali con entrate incrementate del 2,2% ogni anno. I risultati sono andati in altra direzione. Il divario tra gli Stati membri della CEE e poi dell'UE si è invece accentuato. La "rivoluzione copernicana" dell'AUE con la liberalizzazione dei movimenti di capitale prima del conseguimento della coesione economico-sociale, invertendo l'ordine di priorità previsto dai padri fondatori nel Trattato di Roma del 1957, piuttosto che accelerare l'integrazione dei mercati, ha innescato un processo di fuga di capitali ma ha anche disarmato la capacità degli Stati di governare e contenere questi processi con la politica fiscale.

Ne è seguito un cambiamento del paradigma politico istituzionale. Il passaggio dal *government* alla *governance*. A differenza del *government*, ossia il potere degli Stati di indirizzare, di programmare la politica economica avendo al contempo il governo degli strumenti e delle risorse per la loro attuazione, la *governance* è riduttivamente solo la capacità reattiva/adattiva a variabili esogene non governabili, conseguenza degli andamenti dei "mercati" divenuti la variabile indipendente della globalizzazione finanziaria ai cui andamenti le politiche degli Stati e i loro bilanci devono prestare ossequio. La *governance* si caratterizza dunque per l'assenza di una prospettiva, anche di medio periodo, governabile dagli Stati. Un'assenza derivante, non dalla mancanza in astratto di volontà politiche, ma dalla carenza di strumenti economici, finanziari e fiscali adeguati. La *governance* come forma della riduzione della sovranità economica degli Stati. Per rimanere sul piano delle enunciazioni teoriche possiamo dire che *government* è correlato alla possibile adozione di politiche keynesiane. Per effetto della globalizzazione, l'epoca del *government* sembra essere effettivamente tramontata per i singoli Stati, anche per quelli dell'Unione Europea. Un tramonto acquisito e irreversibile ma non perché il *government* non sia più in sé un modello di politica economica plausibile, ma piuttosto per lo smantellamento nell'Unione Europea degli strumenti statali che lo rendevano possibile. Kostaridis nel 1996, già faceva notare come non esistessero più i presupposti delle politiche, osservando come lo Stato nazionale nell'UE avesse perso il controllo dei movimenti di capitali, della bilancia commerciale e della politica monetaria e del credito. Possiamo aggiungere ora anche della politica fiscale. La riduzione della sovranità degli Stati è stata una perdita netta. La costruzione dell'Unione Europea non è stata accompagnata dalla conseguente attribuzione alle Istituzioni comunitarie, con l'eccezione della costituzione dell'Eurozona e la cessione della sovranità monetaria alla BCE. Anzi, la *governance* come metodo di governo basato sul "modello intergovernativo", si è insinuato progressivamente nelle modifiche dei Trattati sovvertendo l'impostazione

originaria del trattato di Roma della separazione delle istituzioni comunitarie da quelle statali. Un sistema disgregante che ha dato sempre più spazio alla lencrazia della procedimentalizzazione della decisione, gabbata come democrazia partecipativa e ha dato vita alla pleora degli organismi interstatali che caratterizzano l'attuale struttura amministrativa dell'Unione. In controtendenza, ma isolata, è l'assetto istituzionale nella BCE, l'originario modello costitutivo basato sulla separazione e l'autonomia dagli Stati e, al contempo, la prevalenza dell'"interesse comunitario" rispetto a quello dei singoli Stati. Interesse comunitario che non è quello di un singolo Stato ma neppure quello di una maggioranza o della mera sommatoria degli stessi. Sulla sovranità monetaria, nella Banca Centrale Europea si è incentrata la difesa di tutti gli Stati membri dalla preponderante egemonia dollaro centrica e dalle turbolenze indotte della crisi finanziaria del 2008 che ancora perdurano¹⁴. Un "arocco debole" sull'Eurozona. Debole nel senso di essere esclusivamente incentrato sulla difesa della stabilità dell'euro e dunque non in grado di supplire alla carenza di politiche economiche coesive nell'Unione Europea che presuppongono, appunto, la devoluzione di altri poteri sovrani all'Unione Europea, fra i quali in primo luogo la politica fiscale. La stessa tenuta del baricentro comunitario della politica monetaria appare ora messa in discussione dall'accentramento della vigilanza bancaria e dal prender forma di una "vigilanza asimmetrica" che utilizza metodologie e parametri di valutazione del rischio di credito che penalizzano maggiormente il rischio derivante dal finanziamento all'economia reale - i cosiddetti NPL *no performing loans* - rispetto al rischio più tutelato assunto dalle banche nei mercati finanziari ed in particolare nel segmento dei derivati di cui sono pieni i bilanci delle banche di molti Paesi rigoristi¹⁵. L'assenza di una politica fiscale comune, la concorrenza al ribasso sulla tassazione dei redditi non solo da capitale, la possibilità di scelta del Paese ove fare emergere il reddito e stabilire la sede fiscale più conveniente, la delocalizzazione delle attività industriali, la scelta del luogo ove chiudere il contratto a prescindere da quello ove la prestazione viene resa stanno avendo cumulativamente l'effetto non solo di ridurre le entrate fiscali degli Stati ma anche di erodere il PIL complessivo dell'Unione. Se qualche Stato membro se ne continua ad avvantaggiare nel breve periodo come aumento del PIL nazionale, la fuga di ricchezza che viene generata dal lassismo regolatorio e fiscale finisce per danneggiare la coesione comunitaria nel suo complesso e alla fine tutti, compresa la locomotiva tedesca già ora in previsione di recessione. Il "dumping globale", generato dall'abbattimento delle barriere doganali e dall'abbandono del principio della "preferenza comunitaria", ha innescato all'interno del mercato europeo "*spinte centrifughe tra loro cumulative che si sono sostituite alle precedenti dinamiche centripete di convergenza nel mercato unico. La reciproca convenienza a stare insieme delle economie nazionali per l'effetto sinergico della costruzione unitaria del mercato è stata progressivamente così svuotata di senso*"¹⁶. Questa centrale problematica continua però a rimanere ai margini del confronto politico nelle Istituzioni dell'Unione Europea. Sostanzialmente rimosso come la sfida dei conglomerati

¹⁴ Cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria, dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011, p. 353 ss.

¹⁵ Cfr. *op. ult. cit.*, p. 373.

¹⁶ *Ibidem*, p. 398.

transnazionali, ora anche cinesi, sul terreno dell'innovazione tecnologica e dell'intelligenza artificiale. Tutto gira invece intorno al controllo delle politiche di bilancio degli Stati membri, ai saldi di bilancio e allo *stock* di debito pubblico, al rispetto di parametri dai quali non derogare, sotto lo sguardo non disinteressato e condizionante delle agenzie transnazionali di rating ¹⁷.

L'attenzione della politica e dei mass media a rimorchio della stessa è incentrata sul contenimento del *deficit* degli Stati membri. Il semestre europeo del ciclo di bilancio, la fase propedeutica e quella che lo segue, definiscono il percorso annuale della politica europea che ogni anno ripercorre monotonamente sugli stessi binari. Sulla definizione dei saldi di bilancio consentiti e di equilibrio finanziario dei singoli Stati è focalizzata la generale attenzione mediatica, politica e tecnica. Preoccupazione giusta, ma esorbitante che sicuramente da sola non è in grado di garantire la stabilità, la tenuta strutturale e, dunque, la coesione dell'Eurozona nel lungo periodo. Un rito procedurale che annualmente si ripete in attesa di un miglioramento che dovrebbe venire chissà da dove dal di fuori. Un qualche disgelo, come nel film distopico *Snowpiercer*. Il treno spazza neve che percorre ogni anno sempre lo stesso tracciato attraverso un mondo glaciale e che non può fermarsi trascinando il convoglio della residua umanità in attesa e nella speranza di un disgelo della crosta terrestre. Certo, nel percorso europeo del ciclo di bilancio l'Italia non occupa i vagoni più confortevoli. Ma non è certo saltando fuori dal treno e gettandosi nell'intemperie che la situazione possa migliorare. Ma nel ciclo di bilancio il percorso ricorsivo annuale sembra chiudere qualsiasi altro orizzonte speculativo. Una carenza di intelligenza, un vuoto progettuale politico, un'assenza di prospettiva condivisa, che alimenta il vuoto panico e lascia campo libero alla elementarizzata cultura sovranista e alla sua ricetta repulsiva, antagonista catalizzante le frustrazioni individuali.

Vorrei chiudere, quasi a dar conto di una consapevolezza perduta, con una citazione dell'attuale commissario agli Affari Economici UE Moscovici che molto si occupa attualmente di saldi di bilancio, ma che, in un non recente libro sull'Europa e la mondializzazione, scriveva: "*l'Europa può diventare un attore della globalizzazione, una potenza egemonica nella globalizzazione, pacifica e capace di organizzarla oppure di regredire in un'area di libero scambio, priva di regole e di legittimazione*".¹⁸ Nel dilemma che Moscovici intravedeva, la regressione sembra oggi purtroppo quella *in fieri*.

** Professore Ordinario di Diritto dell'economia, Università LUISS di Roma

¹⁷ Sui conflitti di interesse delle stesse, G. DI GASPARE, *op.ult.cit.*, p.184 ss.

¹⁸ P. MOSCOVICI, *L'Europe une puissance dans la mondialisation*, Parigi, 2001, p. 37.