

Rivista N°: 1/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 21/02/2020

AUTORE: Annamaria Poggi*

LE DIMENSIONI SPAZIALI DELL'EGUAGLIANZA**

Sommario: 1. Territorio-Uguaglianza-Globalizzazione: precisazioni terminologiche iniziali. - 2. Intersezioni (problematiche) tra globalizzazione economica, territorio statale ed uguaglianza: l'indebolirsi dei legami tra economia e Stato. - 3. La globalizzazione economica come "destino". - 4. I fautori (liberisti) della globalizzazione: dalla geografia politica alla geografia funzionale: la «fine» degli Stati nazionali e l'orizzonte del mercato globale. - 5. I fautori (non liberisti) della globalizzazione economica l'esigenza di un governo mondiale dell'economia. - 6. Le risposte alla globalizzazione economica: la globalizzazione dei diritti e il demos globale. - 7. Segue. Il "diritto dei popoli" per la giustizia a livello transnazionale. - 9. L'indebolirsi del legame tra Stati nazionali ed economia come dato e come problema. - 10. Uscire dalla stretta tra globalizzazione economica e nazionalismo. 11. La cittadinanza "elettiva" come struttura istituzionale. - 12. La "scommessa" europea, risposta alla globalizzazione e oltre i "nazionalismi"?

1. Territorio-Uguaglianza-Globalizzazione: precisazioni terminologiche iniziali

Al tema che mi è stato assegnato (*territorio ed uguaglianza*) e al conseguente titolo in cui ho tradotto come sintesi delle considerazioni che ora esporrò, è opportuno premettere alcune precisazioni terminologiche.

In primo luogo sul termine *territorio*. Come ha ben evidenziato Gino Scaccia il territorio gode di uno "statuto epistemico multiforme"¹ che muta a seconda delle scienze che lo pongono ad oggetto di indagine. Il significato che ne ho assunto è quello di «sovranità statale» (lo spazio politico normativo che si separa dalla concretezza della Terra). Significato fatto proprio dalla dottrina giuridica che si è formata intorno al paradigma concettuale dello

* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Torino.

** Relazione svolta al XXXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, sessione *Discriminazioni territoriali e geopolitiche* 15-16 novembre 2019, Università degli studi di Bergamo.

¹ G. SCACCIA, *Il territorio tra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 1.

Stato-nazione². Le motivazioni di tale scelta sono connesse agli altri elementi con cui ho posto in relazione la nozione stessa.

In secondo luogo, e conseguentemente, l'*uguaglianza* di cui discuto è quella dei diritti dell'uomo, consacrati dalle Dichiarazioni americana e francese del 1776 e del 1789 nella loro traduzione più prettamente politica e sociale. Non dunque l'eguaglianza dello stato di natura (il c.d. cosmopolitismo) ma la moderna eguaglianza davanti alla legge, nella proiezione storica introdotta prepotentemente nel panorama mondiale dalle prime Costituzioni francesi³. Ed ancora, l'uguaglianza di cui mi occupo è quella connessa al versante sociale che la nostra Costituzione traduce nell'art. 3, comma 1, nel precetto dell'uguaglianza delle condizioni sociali e, nel comma 2 della medesima norma, nell'obbligo (per la Repubblica) della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale⁴.

Perciò, in terzo luogo ho dovuto fare i conti con il fattore *globalizzazione*⁵ e, in particolare con la sua dimensione economica e finanziaria che è divenuta un termine di paragone ineliminabile sui temi in oggetto. Non vi è dubbio, infatti, che la globalizzazione ha certamente travolto il concetto di territorio (come sovranità statale) e sta mettendo altrettanto in discussione il concetto (e la pratica) di uguaglianza nelle accezioni sopra riferite, attraverso l'aumento delle disuguaglianze tra Stati, ma soprattutto attraverso l'aumento delle disugua-

² Sulla ricostruzione storica e teorica dell'affermarsi del principio di nazionalità e l'identificazione fra Nazione e Stato, v. per tutti, F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, 1961, 61 ss.; E. TOSATO, *Stato (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, XLIII, Milano, 1990 spec., 763-764 e C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, 2005.

³ Per un inquadramento generale dell'idea di uguaglianza davanti alla legge e per il richiamo ai fondamenti filosofici v. F. E. OPPENHEIM, *L'eguaglianza come concetto descrittivo*, in *Riv. it. di filosofia*, 1968, pp. 255 ss.; A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, 1984; N. MATTEUCCI, *Dell'uguaglianza degli antichi paragonata a quella dei moderni*, in *Intersezioni*, 1989, pp. 203 ss.; R. DWORKIN, *Questioni di principio*, Milano, 1990; N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995.

⁴ Sul punto, v., nella vasta letteratura, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 Cost.*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954; L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965, in part., pp. 317 ss.; C. ROSSANO, *Il principio d'eguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1966; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, cit.; M. FIORAVANTI, *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*. Atti del XIII Convegno Annuale AIC, Trieste 17-18 dicembre, Padova, 1999; A. MOSCARINI, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, pp. 365 ss.; A. BRANCASI, *Uguaglianza e disuguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in «Dir. pubbl.», 2002, pp. 909 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; C. PINELLI, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in C. PINELLI (a cura di), *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Napoli 2012, pp. 396 ss. Nella letteratura più recente lega la questione della povertà all'uguaglianza Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1-2/2019. Sul nesso, invece, tra disuguaglianze e immobilità sociale v. T. GROPPI, *Diseguaglianze e immobilità sociale. Quel che la Costituzione italiana ha da dire in Astrid-Rassegna*, n. 15/2019.

⁵ Per una bibliografia ragionata ed analitica della globalizzazione sotto i suoi diversi e complessi profili v. D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, 2004. Nella letteratura italiana i saggi contenuti in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, numeri speciali di federalismi, n. 5/2019; L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide per il costituzionalismo in Diritto pubblico*, n. 2/2019, pp. 319 ss.

glianze interne agli Stati, che si basano, secondo la consolidata letteratura, principalmente sugli indicatori delle differenze di reddito e sull'aumento della povertà⁶.

2. Intersezioni (problematiche) tra globalizzazione economica, territorio statale ed uguaglianza: l'indebolirsi dei legami tra economia e Stato

Chiarito ciò, è proprio dalla globalizzazione economica e finanziaria e dai suoi effetti sugli altri due concetti che occorre partire. Si è, infatti in larga parte diradata quella "nebbia concettuale" evidenziata da Erhard Denninger proprio nel nostro Convegno annuale del 2003.

Una nebbia concettuale che ha spesso condotto a confondere piani diversi dello stesso fenomeno, quali ad esempio, quello economico e quello comunicativo per cui parrebbe che la «realtà» delle disuguaglianze sia invece solo una «percezione», alimentata ed amplificata dalla comunicazione nel villaggio globale. percezione

Che l'effetto divulgativo globale incida sul maggior sentore del fenomeno è indubbio, ma è altrettanto vero che, a detta di uno degli studiosi più sensibili del tema, Luciano Gallino, dal 1980 l'aumento delle disuguaglianze non è più una intuizione, ma è una conclamata realtà.

Da quell'anno, infatti, secondo l'A., il processo di globalizzazione ha avuto una forte accelerazione, e gli indicatori con cui gli analisti pro-globalizzazione misurano gli effetti benefici della stessa (crescita economica, riduzione della disoccupazione, aumento della produttività) hanno registrato un brusco peggioramento⁷. Inoltre prosegue l'A., "altri suoi effetti vanno richiamati: il forte aumento delle disuguaglianze di reddito tra lo strato più ricco e lo strato più povero della popolazione mondiale (...) nonché il degrado economico, sociale e culturale, e talora l'annichilimento fisico, di innumerevoli comunità locali, a causa sia del processo di inurbamento, sia della situazione di pressoché totale dipendenza da processi internazionali esogeni in cui la globalizzazione le ha costrette, o di trasferimenti forzati nel quadro di progetti di modernizzazione"⁸.

La situazione descritta da Gallino circa 20 anni fotografava un andamento difficilmente reversibile. E così è stato⁹. Ad oggi, nei Paesi OECD, secondo le rilevazioni della stessa Organizzazione, la disuguaglianza di reddito cresce e non è mai stata così alta negli ultimi 50

⁶ Sulla mancanza di reddito come centro delle analisi sulle disuguaglianze v. per tutti, A. SEN, *Povertà e carestie*, Milano, 1997.

⁷ L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, 2000, pp. 99-100.

⁸ *Ibidem*, p. 104.

⁹ Che il problema sia ancora all'ordine del giorno dei governi e delle istituzioni ha avuto ulteriore conferma dal conferimento di tre Premi Nobel per l'economia per il 2019 (a Michael Kremer, Abhitjt V. Banerjee, Esther Duflo) motivati dagli studi per la lotta alla povertà. DI A.V. BANERJEE and E. DUFLO v. *Poor economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty*, New York, 2011.

anni¹⁰. Anche nelle economie emergenti (Cina, India) dove milioni di persone sono uscite da uno stato di estrema povertà, i benefici della crescita non si sono equamente distribuiti ed, anzi, sono rapidamente cresciuti alti livelli di disuguaglianza¹¹

In altri termini, l'aumento della ricchezza complessiva mondiale se ha prodotto il venir meno di distanze tra Stati poveri e Stati ricchi (per cui oggi possiamo dire che complessivamente la situazione è migliorata e milioni di persone sono uscite dalla povertà), ha però sortito un effetto negativo impreveduto: l'aumento della disuguaglianza all'interno degli Stati¹².

Sebbene secondo alcuni la disuguaglianza, fino a quando la povertà rimane complessivamente bassa non sarebbe rilevante¹³, vi è ormai, un consenso pressoché generalizzato sul fatto che invece essa creerebbe innumerevoli distorsioni: rallenterebbe la crescita economica¹⁴, favorirebbe l'instabilità politica¹⁵, sarebbe indice dell'esistenza di due società diverse¹⁶.

Se i numeri e le loro combinazioni possono essere utilizzati e letti in maniera diversa¹⁷ vi è un dato rilevato da OECD che, invece mette d'accordo tutti e cioè l'esistenza di un

¹⁰ «Income inequality in OECD countries is at its highest level for the past half century. The average income of the richest 10% of the population is about nine times that of the poorest 10% across the OECD, up from seven times 25 years ago. Only in Turkey, Chile, and Mexico has inequality fallen, but in the latter two countries the incomes of the richest are still more than 25 times those of the poorest. The economic crisis has added urgency to the need to address inequality. Uncertainty and fears of social decline and exclusion have reached the middle classes in many societies. Arresting the trend of rising inequality has become a priority for policy makers in many countries» in <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>. *Sulle disuguaglianze nelle economie emergenti* v. C. BALESTRA et al. (2018), *Inequalities in emerging economies: Informing the policy dialogue on inclusive growth*, in *OECD Statistics Working Papers*, 13/2018 OECD Publishing, Paris, in <https://doi.org/10.1787/6c0db7fb-en>. *Sulle conseguenze delle disuguaglianze* v. *Why Less Inequality Benefits All* in <https://doi.org/10.1787/868084c1-it>. *Sul rapporto tra disuguaglianza e invecchiamento della popolazione* v. *Preventing Ageing Unequally*, OECD, in <https://doi.org/10.1787/9789264279087-en>. *Sul rapporto tra disuguaglianze ed aumento delle malattie* v. *Health and Inclusive Growth* in <https://www.oecd.org/health/inequalities-in-health.htm>. *Sul rapporto tra invecchiamento e aumento della popolazione e aumento delle disuguaglianze nel reddito in Europa* v. M. DOLLS, K. DOORLEY, A. PAULUS, H. SCHNEIDER, E. SOMMER, *Demographic Change and European Income distribution in The Journal of Economic Inequality*, in <https://doi.org/10.1007/s10888-019-09411-z>. Nel *Goalkeepers Report* del 2019 della Fondazione Melissa e Bill Gates (pubblicata ogni anno alla vigilia dell'Assemblea generale dell'ONU per verificare il raggiungimento dei Sustainable Developments Goals) si legge che mentre progressi significativi sono avvenuti in quasi tutti i Paesi su due questioni chiave, come la riduzione della mortalità infantile e l'aumento degli anni di frequenza scolastica, la disuguaglianza resta forte: mezzo miliardo di persone vive ancora in comunità senza accesso a questi servizi basilari.

¹¹ Sull'aumento della povertà nei Paesi in via di sviluppo (ad eccezione di quelli dell'Est asiatico) v. in particolare J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002, spec. Capitolo I (La promessa delle istituzioni globali).

¹² V. ancora in proposito recentemente, confermando i dati OECD e aggiungendo altre ricerche, oltretutto classificandolo ormai problema "politico" A. ALESINA e F. GIAVAZZI, *Correggere la società ingiusta*, Corriere della Sera, 27/10/2019.

¹³ A. KRUEGER, *Supporting Globalization*, in www.imf.org/external/np/speeches/2002/092602a.htm

¹⁴ A. ALESINA, R. PEROTTI, *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature*, in *The World Bank Economic Review*, n. 8/1994, pp. 504 ss.

¹⁵ P. KEEFER, S. KNACK, *Polarization, Politics and Property Rights: Links between Inequality and Growth*, in *Public Choice*, n. 1-2/2002, pp. 127 ss.

¹⁶ B. MILANOVIC, *Mondi divisi. Analisi della disuguaglianza globale* (2005), Milano, 2007, p. 215.

¹⁷ Sul punto - che non è qui in discussione -, del "se" effettivamente sia importante occuparsi delle disuguaglianze o se, invece, esse non siano rilevanti, e dunque sul tema, dell'equità o meno della redistribuzione

rapporto di stretta dipendenza tra globalizzazione economica e aumento delle disuguaglianze¹⁸.

Non vi è da stupirsi, dunque, se l'ammissione secondo cui la più importante questione economica relativa alla globalizzazione è quella della disuguaglianza¹⁹, venga condivisa anche da quanti ritengono la globalizzazione l'unica via di uscita per il futuro mondiale e per il bene dei Paesi in via di sviluppo. L'indiano Parag Khanna, ad esempio, ammette con una buona dose di onestà intellettuale che "la globalizzazione e la connettività hanno migliorato la qualità di vita di miliardi di persone, anche se hanno reso inevitabile l'aumento delle disuguaglianze"²⁰.

Questo fenomeno produce conseguenze di enorme rilevanza in diversi settori. Dal punto di vista del diritto costituzionale e, per quanto qui interessa, la globalizzazione ha accelerato la crisi dello Stato nazione come Stato redistributore. Ha cioè contribuito a concludere le difficoltà della maggiore tra le istituzioni pubbliche nate nel Secondo dopoguerra²¹. Il che non equivale a sostenere che sia venuta meno la sovranità dello Stato, (come spesso con una certa superficialità si sostiene, essendo ancora molte e numerose le prerogative di dominio statale sul territorio, una per tutte il diritto penale) bensì a sottolineare un fenomeno certamente significativo: l'indebolimento del legame tra economia e territorio statale. Lo Stato non è più, come in altri periodi della sua lunga vicissitudine, il «luogo» per eccellenza della produzione economica, ovvero non riesce più a catturare completamente i fenomeni economici che si consumano all'interno del proprio territorio.

E' questo, mi pare, il vero punto di intersezione tra il tema del *territorio* e quello dell'*uguaglianza*. Essendosi indebolito il legame economia-territorio statale si è al contempo gravemente compromessa la funzione redistributiva dello Stato²² e perciò lo spazio di espe-

mondiale v. per le diverse posizioni in campo l'ottima sintesi di B. MILANOVIC, *Mondi divisi. Analisi della disuguaglianza globale* cit., pp. 219 ss.

¹⁸ «The OECD analyses trends in inequality and poverty for advanced and emerging economies. It examines the drivers of growing inequalities, such as globalisation, skill-biased technological change and changes in countries' policy approaches. And it assesses the effectiveness and efficiency of a wide range of policies, including education, labour market and social policies, in tackling poverty and promoting more inclusive growth» in <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>. Sul non roseo destino dei diritti umani aqI cospetto della globalizzazione v., tra gli altri, M. D'AMICO, *Rights*, in corso di pubblicazione su Berkeley Press.

¹⁹ Insieme all'aver trascurato la protezione dei beni naturali, aggiunge G. BAZOLI, *Mercato e disuguaglianze*, Brescia, 2006, p. 19.

²⁰ P. KHANNA, *Connectography. Le mappe del future ordine mondiale*, Roma, 2016, p. 519. Sulla dipendenza tra i due fenomeni v., anche, J. GRAY, *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, London, 1998 secondo cui: «To imagine that the social market economies of the past can renew themselves intact under the forces of downwards harmonisation is the most dangerous of the many illusions associated with the global market» (p. 92); M.R.FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos* 2/2019, pp. 21-22.

²¹ Sul punto, nella sconfinata letteratura, v. almeno A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, Bologna, 1994; U. BECK, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Bologna, 2003; M. DEAGLIO, *Postglobal*, Roma-Bari, 2004; J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2003; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000; S. STRANGE, *The Retreat of the State*, Cambridge, 1996.

²² Sul ruolo degli Stati nazionali rispetto alla globalizzazione come "levatrici", anziché "vittime" v. L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide per il costituzionalismo* cit., p. 321.

rienza statale è divenuto “sempre più il campo d’azione di diseguaglianza, contrasti e questioni di giustizia globale”²³. La prevalenza assunta dal mercato sullo Stato, secondo una bella espressione di Alessandra di Martino “è all’origine delle crescenti difficoltà incontrate nella realizzazione del progetto normativo della cattura costituzionale del potere economico”²⁴.

Il fenomeno non è nuovo. Vi è un parallelo con altri e assai risalenti periodi della storia dell’uomo che, a mio avviso, chiarisce in maniera immaginifica, ma portentosa, il lento disgregarsi della forma di Stato redistributore: mentre nel *territorio statale* si allentava la presa direttiva dello Stato, sul *territorio globale* iniziavano ad aggirarsi sempre più numerosi individui (singoli o collettivi) simili a quelli che Jared Diamond ha denominato “cacciatori-raccoglitori”, che popolarono il globo prima dell’avvento degli “agricoltori”.

I cacciatori-raccoglitori vivevano vagando tra bande e tribù, procacciandosi ciò di cui avevano bisogno, prendendo ciò che gli era utile e abbandonando dietro di loro ciò che non lo era, senza la preoccupazione di darsi un’organizzazione stabile e duratura. Le donne di quelle tribù-bande non potevano permettersi la maternità a causa dell’eccessivo nomadismo, ed erano costrette ad abbandonare i figli concepiti.

Fu con l’avvento degli “agricoltori”, ricorda Diamond, che con la loro sedentarietà (l’occupazione stabile di un territorio e la conseguente necessità di organizzazioni durature) che avvenne il passaggio dalle bande, alle tribù alle *chefferies* e, infine, nel 3700 a.C. alla nascita dei primi Stati in Mesopotamia²⁵.

Il rapporto dei cacciatori-raccoglitori con il territorio era diverso dal rapporto degli agricoltori con lo stesso: il primo di conquista, il secondo di necessità di organizzazione in istituzioni stabili e ospitali.

Oggi il posto dei cacciatori-raccoglitori è stato preso, tra gli altri, dai “capitali vaganti”²⁶ che entrano ed escono dai Paesi in via di sviluppo con operazioni finanziarie a breve termine. Il brusco deflusso di quei capitali dagli stessi Paesi ha provocato il tracollo delle valute e cospicui indebitamenti.

Se è così, se cioè il venir meno della sovranità sui territori da parte degli Stati stimola (o incoraggia o comunque non impedisce) il possibile avvento della cacciatori globali (che non sono né buoni né cattivi, ma che semplicemente non hanno lo scopo dell’organizzazione stabile e ospitale su un territorio) allora ha ragione Saskia Sassen quando, a fronte della globalizzazione, suggerisce di affrontare questa trasformazione coinvolgendo “l’architettura istituzionale più complessa che abbiamo mai prodotto, lo Stato nazionale”²⁷ e ciò in quanto, la globalizzazione “avviene” concretamente dentro gli Stati nazionali ed è qui che si riverberano gli effetti della stessa; che si “costituiscono i significati più complessi della sfera globale”²⁸.

²³ U. BECK, *La società cosmopolita* cit., p. 49.

²⁴ A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010, p.344.

²⁵ J. DIAMOND, *Armi, acciaio e malattie. Breve storia del mondo negli ultimi tredicimila anni*, Torino, Einaudi, 2006, pp.209 ss.

²⁶ La definizione è di J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori* cit., p. 7.

²⁷ S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all’età globale* (2006), Milano, 2008, p. 3.

²⁸ *Ibidem*.

Perciò ho ritenuto utile ai fini di questa Relazione conferire al termine *territorio* il significato di *sovranità statale*, di spazio normativo politicamente governato.

La terra come “madre del diritto”²⁹, infatti, può diventare facilmente, a seconda dei casi: la madre buona che restituisce frutti per la convivenza umana, ma anche la terra che pretende “sul proprio saldo suolo recinzioni e delimitazioni, pietre di confine”³⁰ o, ancora, in una interpretazione, mirabolante ma problematica, lo “spazio” della totale libertà umana imposto dalla Rivoluzione digitale.

Riformulerei perciò con le seguenti domande la prospettiva indicata dalla Sassen che ho ritenuto utile per lo svolgimento di questa Relazione: possiamo ancora porci il problema di “territori” governati da una Autorità con la finalità dell’uguaglianza, oppure dobbiamo definitivamente assuefarci alla realtà di territori dominati unicamente dalle *supply chain*, cioè dalle catene economiche imposte dalla rivoluzione digitale che, per la forza del mercato produrranno (secondo i fautori della globalizzazione) comunque benessere?

Il tema è rilevante perché la perdita di valore della sovranità statale sull’economia pare porre la secca alternativa tra ideologia della globalizzazione dei diritti (soprattutto in chiave giurisdizionale) e riemergere delle ideologie nazionaliste, che vorrebbero blindare la distribuzione delle risorse e la fruizione dei diritti nei confini domestici.

In altri termini, la tesi di fondo di questa Relazione è che l’affievolimento del potere economico degli Stati-nazione non è solo un dato di fatto di cui prendere coscienza, ma è anche un problema. Lascia, infatti, insoluto -al momento- il formidabile problema di *giustizia* cui Keynes aveva risposto nel secondo dopoguerra con le sue politiche anticicliche che presuppongono che l’incontro tra domanda e offerta di lavoro – e le conseguenti politiche redistributive - avvengano nello “spazio” economico nazionale. Presuppongono, direbbe Diamond, la “sedentarietà” dei contadini e non il girovagare famelico dei cacciatori-raccoglitori. La globalizzazione ha messo in discussione tutto ciò.

3. La globalizzazione economica come “destino”

Che la globalizzazione economica costituisca una sorta di non ritorno sul cammino dello sviluppo umano, pare difficile da contestare. Cio in quanto la premessa dello stesso fenomeno è costituita dalla rivoluzione tecnologica e informatica i cui effetti sulla geografia dei confini sono irreversibili. Letteralmente un nuovo *Nomos* della Terra, come da tempo evidenzia Sergio Ortino, ed anzi un *Nomos* senza Terra: “lo spazio cibernetico come lo spazio marino e lo spazio del nomade non può essere né occupato, né ripartito”³¹ e, “mentre “nel *Nomos* sorto con la prima circumnavigazione della terra sono gli Stati europei i protagonisti

²⁹ C. SCHMITT, *Il Nomos della terra*, ed. Adelphi, 1991, p. 19.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ S. ORTINO, *Il nuovo Nomos della Terra*, Bologna, 1999, p. 24.

delle nuove occupazioni e divisioni, il *Nomos* che sta configurandosi sulle soglie del terzo millennio vede protagonisti i singoli individui³².

L'espansione della connettività, incalza Parag Khanna nella stessa prospettiva, "da' vita ad un modello oltre gli Stati"³³ e cioè è un bene, perché la competizione per la connettività è meno violenta dei grandi conflitti che hanno insanguinato il mondo e "rappresenta una via di fuga dal ciclo storico dello scontro tra grandi potenze"³⁴.

La globalizzazione economica, inoltre, è positiva perché non genera solo mercato. Essa, infatti, è anche il "processo di estensione globale delle relazioni sociali tra gli esseri umani, tale da coprire lo spazio territoriale e demografico dell'intero pianeta"³⁵. In questa prospettiva è innegabile che essa abbia "arricchito il mondo dal punto di vista scientifico e culturale, così come ha arrecato benefici economici a molti popoli"³⁶. Allo stesso modo, quell'aspetto prevalente del fenomeno che corrisponde all'economia globale - in quanto foriera di aumento della produttività e della ricchezza complessiva prodotta - è universalmente riconosciuto come aspetto benefico e non rovesciabile. Come afferma Danilo Zolo "è un dato oggettivo, sul quale non è consentito dubitare, che il consumo globale di beni e di servizi si è notevolmente accresciuto negli ultimi cinquant'anni"³⁷.

Detto ciò, è altrettanto indubbio, che il tema centrale del dibattito riguarda gli effetti che la globalizzazione delle imprese e dei mercati finanziari esercitano "sia in termini di produzione di ricchezza e di benessere in senso assoluto, sia in relazione al problema della redistribuzione dei redditi"³⁸. Come ha chiarito in maniera indiscutibile Amartya Sen "quello di cui c'è bisogno è una distribuzione più equa dei frutti della globalizzazione"³⁹.

Ed è, propriamente su questo terreno, in cui sovranità statale o transnazionale ed eguaglianza si intersecano che si registrano posizioni diametralmente opposte tra i fautori della globalizzazione, entrambe, però accomunate dall'idea che gli Stati-nazione, con le loro delimitazioni territoriali, abbiano concluso la loro pur gloriosa epopea.

4. I fautori (liberisti) della globalizzazione: dalla geografia politica alla geografia funzionale: la «fine» degli Stati nazionali e l'orizzonte del mercato globale

I "liberisti" (sono totalmente responsabile di questa semplificazione) sostengono che la condizione per il mantenimento dell'economia globale sia il mantenimento del *globalismo senza governo*: occorre, in questa prospettiva liberarsi dai residui del protezionismo in tutte

³² *Ibidem*.

³³ P. KHANNA, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, cit., p. 36.

³⁴ *Ibidem*, p. 37.

³⁵ D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, 2004, p. 3.

³⁶ A. SEN, *Dieci punti sulla globalizzazione in Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002, p. 4.

³⁷ D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, cit., p. 28 cui si rinvia altresì per la bibliografia che comprova tale affermazione.

³⁸ *Ibidem*, p. 27.

³⁹ A. SEN, *Dieci punti sulla globalizzazione* cit., p. 5.

le sue forme e variabili⁴⁰; occorre uscire dall'impaccio che gli Stati nazionali possano diventare dispensatori di assistenzialismo pubblico fuorviante⁴¹. Allo stesso modo le organizzazioni internazionali devono subordinare la propria esistenza in vita al servizio dell'economia di mercato (come peraltro già fanno, perlomeno in maniera assai decisa il FMI)⁴².

Grazie alla connettività, secondo Khanna, possiamo reimpostare la nostra organizzazione oltre gli Stati: "c'è una legge e una sola, che ci ha accompagnati dal tempo in cui eravamo cacciatori-raccoglitori, che è sopravvissuta a tutte le teorie contrapposte, che ha trascorso imperi e nazioni e ci serve quale migliore guida per il nostro futuro: la legge della domanda e dell'offerta"⁴³. Con la connettività il capitalismo diventa "perfetto" perché è l'incontro di tutta la domanda con tutta l'offerta: lo scenario delle *supply chain word*, cioè delle catene di produttori- distributori-venditori che trasformano materiale grezzo in beni e servizi erogati in qualunque parte del mondo. Queste catene mondiali di servizi portano benefici immensi all'umanità in termini economici, anche se lasciano dietro di sé problemi da risolvere (inquinamento, distruzione dell'ambiente, disuguaglianza...).

Ma la soluzione alla disuguaglianza è la globalizzazione stessa.

Se, infatti, la netta maggioranza della popolazione mondiale non produce ma consuma beni di prima necessità (acqua, cibo, salute, istruzione), cui i governi deboli non riescono a provvedere, non vi è che una soluzione, accelerare ancor di più la globalizzazione: "se i redditi delle due parti sono ora così distanti, sarà necessario mettere a frutto la ricchezza della prima con incentivi che la convincano ad investire in imprese capaci di creare lavoro"⁴⁴. I guasti della globalizzazione secondo Khanna vanno messi in conto e, più di tanto, non sono evitabili. Del resto: "avere poco commercio è un problema molto peggiore di avere un commercio ingiusto (...) avere poca creazione di ricchezza è un problema molto peggiore delle disuguaglianze"⁴⁵.

In particolare, per quanto qui più interessa, in questa prospettiva, in realtà, si nega la produzione di squilibri e disuguaglianze dovuti alla globalizzazione ed anzi, si ritiene che tali squilibri sarebbero in larga parte da addebitarsi alla resistenza dei Paesi poveri ad aprirsi incondizionatamente al mercato globale⁴⁶. L'esempio positivo addotto è quello delle c.d. tigri asiatiche, apertesesi all'economia del mercato e, dunque, completamente fuoriuscite dalla povertà ed, anzi, oggi modello di sviluppo economico e tecnologico.

⁴⁰ R. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, 1987, pp. 26 ss.

⁴¹ K. OHMAE, *The End of the Nation State, The Rise of Regional Economies*, New York, 1995.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ P. KHANNA, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, cit., p. 53.

⁴⁴ *Ibidem*. P. 434.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 515.

⁴⁶ N. HARRIS, *The End of the Third World: Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, 1987. Contestano radicalmente tale lettura P. HIRST and G. THOMPSON, *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance* (1996), Cambridge, 2000, spec. pp. 18 ss. secondo cui l'integrazione postulata dai globalisti sarebbe inferiore a quella realizzatasi tra il 1890-1914 e sarebbe, inoltre limitata a tre blocchi: America settentrionale; Europa occidentale e Asia orientale.

5. I fautori (non liberisti) della globalizzazione economica l'esigenza di un governo mondiale dell'economia

I globalisti “non liberisti”, al contrario, non si rassegnano all'ineluttabilità delle distorsioni (tra cui in primo luogo la disuguaglianza) e si affannano nella ricerca di meccanismi istituzionali virtuosi.

Secondo Branko Milanovic il tema dell'uguaglianza globale è il nostro vero orizzonte. Non c'è spazio per una uguaglianza che non sia globale: perché il mondo è interconnesso (e dunque ognuno avverte le disuguaglianze anche lontane da sé come proprie) e perché le migrazioni sono inevitabili e, dunque, la redistribuzione è il nostro destino.

Sotto il primo punto di vista, sostiene l'A., la storia si ripete: “quando la Rivoluzione industriale trasformò le economie, le questioni della disuguaglianza e della povertà interne divennero molto più urgenti”⁴⁷, generando, come noto, quei vasti fenomeni che condussero alla nascita dei sindacati e dei partiti politici, nonché alle prime avvisaglie di Stato sociale. In altri termini, le disuguaglianze, almeno nell'età contemporanea, non posso salire oltre il livello di guardia senza esplodere. Perciò le migrazioni, che sono destinate a permanere ed anzi ad incrementarsi, avranno l'effetto di marcare sempre di più quelle disuguaglianze. Per questo motivo “i governi dei Paesi ricchi, nonostante la loro mentalità da fortezza assediata, stanno combattendo una battaglia persa: gli incentivi economici dalla parte dei migranti e di chi li assume nei Paesi ricchi sono tutti contro di loro”⁴⁸.

Da analoga prospettiva, Stiglitz sostiene che “di per sé, la globalizzazione non è né buona, né cattiva”⁴⁹, come dimostrano i suoi esiti: ottimi nei Paesi dell'Esti asiatico, pessimi nei Paesi africani (Etiopia, Kenya, Uganda...). L'esperienza degli Stati Uniti dell'Ottocento costituisce un buon viatico per un possibile governo della globalizzazione. Quando il costo dei trasporti e delle comunicazioni scese, inducendo la nascita di aziende nazionali che operavano in tutto il Paese, il Governo federale non abbandonò i mercati a se stessi: regolamentò il sistema finanziario, stabilì dei minimi salariali, istituì un sistema previdenziale e sussidi di disoccupazione.

Governare la globalizzazione, secondo Stiglitz⁵⁰, sarebbe possibile se si modificasse il sistema di voto nelle principali istituzioni transnazionali e, cioè, il FMI e la Banca mondiale, attribuendo più peso ai Paesi poveri. Ciò condurrebbe a riorientare verso lo sviluppo le stesse istituzioni; ad affrontare in maniera più adeguata il tema degli aiuti (senza condizionalità), infine, a spingere verso la cancellazione del debito. In mancanza di ciò, occorrerebbe pretendere maggiore trasparenza dalle stesse istituzioni: il dibattito “pubblico” sulle loro azioni, infatti, potrebbe evidenziare agli occhi dell'opinione pubblica mondiale, sia i dati di cui dispongono, sia gli interessi che orientano le loro scelte, influenzando, dunque l'operatività.

⁴⁷ B. MILANOVIC. *Mondi divisi. Analisi della disuguaglianza globale*, cit., p. 216.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 217.

⁴⁹ J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori* cit., p. 19.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 229 ss.

Che spazio hanno le nazioni in questo processo? Possono scegliere: “sta al processo politico – e non ai burocrati internazionali – valutare le diverse possibilità e compiere le scelte più giuste”⁵¹, anche se, aggiunge Stiglitz, ciò equivale per quei Paesi ad una decisione negativa sulla propria crescita. Insomma, se si entra nella globalizzazione si rischiano i diritti, se ne sta fuori ugualmente essi si rischiano, poiché vengono meno le risorse per la redistribuzione.

Meno pessimista sulle possibilità degli Stati di poter influenzare il loro destino è Amartya Sen: “i diritti civili e politici danno alla popolazione la possibilità di richiamare energicamente l’attenzione delle autorità sui propri bisogni e di domandare un’azione pubblica adeguata”⁵².

Domandare un’azione politica adeguata, dunque, costituisce uno degli elementi fondamentali nella lotta alle disuguaglianze e suggerisce l’equazione democrazia-redistribuzione, anche se per Sen, non è possibile escludere *a priori* che ciò possa avvenire anche negli Stati autoritari.

Ciò che deve escludersi è, invece, l’idea che ai poveri non importi della democrazia e dei diritti e che siano disposti a rinunciarvi per sconfiggere l’indigenza economica⁵³. Per Sen, infatti, “non esiste alcun conflitto di fondo tra la promozione della crescita economica e il sostegno della democrazia e dei diritti sociali”⁵⁴. La giustizia sociale è essenzialmente un tema legato al funzionamento delle democrazie ed è un tema che devono affrontare sia quelle più consolidate, che quelle di nuova generazione⁵⁵.

Come convive questa possibilità con la globalizzazione economica?

Per Sen questo è, in parte, un falso problema, poiché la globalizzazione ha sempre accompagnato, anche se in forme diverse, la storia dell’uomo, a partire dalla diffusione globale della scienza, della matematica e della tecnologia nell’anno Mille che, quasi sconosciute, si diffusero in tutto il mondo, Europa compresa⁵⁶.

Osservazione che certamente coglie nel segno, se Autori di ispirazione assai diversa (Rosanvallon e Milanovic, ad esempio) ne datano la genesi moderna, dall’avvento della Rivoluzione industriale. Secondo tali A, l’irruzione dell’uguaglianza nel panorama europeo sembrò modificare permanentemente il corso della storia, ma poi la Rivoluzione capitalista riportò indietro le lancette dell’orologio, innestando nuovamente nella giovane società rivoluzionata la pratica delle differenze e della disuguaglianza⁵⁷.

Se, dunque, vi è un percorso già segnato verso la globalizzazione economica, resistervi significherebbe sottoporsi alla condanna del separatismo ovvero all’autarchia (secondo la metafora della ranocchia nel pozzo e il mondo globale)⁵⁸, ma, soprattutto, significherebbe

⁵¹ *Ibidem*, p. 251.

⁵² A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 1999, p. 154.

⁵³ *Ibidem*, p. 155.

⁵⁴ A. SEN, *Globalizzazione: valore ed etica* in ID. *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002, p. 23.

⁵⁵ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà* cit., p. 162.

⁵⁶ A. SEN, *Globalizzazione: valore ed etica* cit., p. 16.

⁵⁷ Così anche T. PIKETTY, *Disuguaglianze* (1997), Milano, 2014, pp. 35 ss. sotto l’angolazione del conflitto capitale-lavoro.

⁵⁸ A. Sen, *Globalizzazione: valore ed etica* cit, p. 17.

privare i poveri del mondo “dei grandi vantaggi della tecnologia contemporanea o degli indiscutibili benefici che derivano dal vivere in società aperte piuttosto che chiuse”⁵⁹.

Allora la sfida essenziale riguarda “la disuguaglianza sia tra nazioni, sia all’interno di ogni nazione”⁶⁰ e dobbiamo contemporaneamente sostenere “il bisogno pratico di estendere su scala mondiale lo stanziamento di fondi e di sostenere nei singoli paesi le istituzioni sociali che in senso lato garantiscono opportunità agli individui”⁶¹. Le istituzioni transnazionali devono diventare sempre di più “organizzazioni non-market”⁶², devono diffondere l’istruzione, il microcredito e le riforme insieme all’economia di mercato; ma ciò che è indispensabile è che “le decisioni sull’uso cui destinare le nuove risorse generate devono emergere a livello sociale e politico”⁶³, al fine di indicare modelli possibili di sviluppo. La Corea del Sud, ad esempio, ha fatto molto meglio del Brasile nel convogliare le risorse generate dal mercato. Investendo su istruzione e sanità ha contribuito a realizzare una crescita economica elevando la qualità di vita del suo popolo.

Per Sen, dunque, gli accordi globali non si sovrappongono alle scelte politiche locali, che rimangono nella disponibilità della politica locale.

Anche secondo Ulrich Beck globalizzazione e politiche sociale devono trovare il modo di convivere, ovvero le politiche locali devono trovare il modo di «addomesticare» la globalizzazione economica: “Non sarebbe anche ora di applicare la cosiddetta Tobin-tax, proposta già nel 1978 dal premio Nobel James Tobin, vale a dire un’imposta minimale sui cambi, corrispondente allo 0,5% del valore delle transazioni internazionali? In questo modo (...) i governi nazionali sarebbero anche in grado di finanziare i costi ormai insostenibili dei progetti dello stato sociale”.⁶⁴ A favore di una tassa mondiale sulla solidarietà si è espresso anche A. Baldassarre⁶⁵, secondo cui tale tassa dovrebbe poi essere gestita da una Agenzia Mondiale per lo Sviluppo Globale alle dipendenze dell’ONU, con il compito di finanziare con erogazioni a fondo perduto progetti di sviluppo economico presentati dalle nazioni più povere.

Due osservazioni emergono a conclusione di questa breve sintesi di opinioni favorevoli alla globalizzazione.

La prima è che pare evidente che la globalizzazione economica non ha prodotto gli esiti sperati, almeno quelli sperati dai suoi fautori, che ora si interrogano, come abbiamo appena visto, su come correggerne gli squilibri. Per quanto qui interessa essa non ha prodotto la globalizzazione dei diritti, non è stata generatrice di diffusione di uguaglianza, al contrario ha propagato la disuguaglianza.

La seconda è che la ricerca di elementi che controbilancino gli effetti potenzialmente distorsivi dell’ideale di uguaglianza modernamente intesa - come conseguenza del venir meno della sovranità statale - è tema che rimane all’ordine del giorno. In qualche misura il fuo-

⁵⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*, p. 27.

⁶² *Ibidem*, p. 21.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ U. BECK, *La società cosmopolita. Prospettive dell’epoca postnazionale*, cit., p. 83.

⁶⁵ In *Globalizzazione contro democrazia*, Bari-Roma, 2002, p. 364.

co del problema si è correttamente spostato: se ancora all'inizio del XXI Secolo qualcuno immaginava una possibile "resistenza" degli Stati nazionali all'avanzata della globalizzazione; oggi il tema è prevalentemente impostato sulla correzione dei suoi effetti distorsivi.

6. Le risposte alla globalizzazione economica: la globalizzazione dei diritti e il *demos* globale

Nella prospettiva appena delineata (della correzione degli effetti distorsivi) si muovono quanti, seppure con sensibilità e approcci diversi, propugnano un *demos* "globale"⁶⁶, di cui sarebbero significativa espressione le Carte e le Dichiarazioni sovranazionali e internazionali adottate dal Secondo dopoguerra (Carta delle Nazioni Unite del 1945; la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 sino alla Carta di Nizza del 2000)⁶⁷.

Francesco Rimola osserva, non a torto, che l'idea del *demos* globale connessa allo sviluppo della globalizzazione non è poi così nuova: "in fondo, un universalismo inteso come realizzazione di una comunità planetaria, sottomessa alle stesse regole, percorre l'intera civiltà (...): gli imperi, la Chiesa cattolica e le istituzioni simili sono solo alcuni esempi di cui la storia è ricca"⁶⁸.

Ed ancora, sebbene per un breve periodo della storia rivoluzionaria, l'idea cosmopolita dell'età illuministica è categoria concettuale che non tollera «patrie» e «cittadini» ("Queste due parole, patria e cittadino, devono essere cancellate dalle lingue moderne" è l'espressione di sdegno con cui inizia l'*Emilio*) e che fa dire a Rousseau, nel Contratto sociale " Il primo che, dopo aver recintato un terreno, pensò di dire questo è mio e trovò altri tanto ingenui da credergli, fu il vero fondatore della società civile. Quanti crimini, conflitti, omicidi quante miserie e quanti orrori avrebbe risparmiato al genere umano colui che strappando i paletti o colmando il fossato, avesse gridato ai suoi simili: «guardatevi dal dare ascolto a questo impostore; siete perduti se dimenticate che i frutti sono di tutti e la terra non è di nessuno».

Il cittadino, in questa prospettiva, è tale in quanto coinvolto socialmente in un processo di trasformazione. Popolo, patria e territorio arretrano per una visione astratta e ideale di

⁶⁶ La prospettiva in questione tende sostanzialmente a relativizzare la distinzione cittadino/straniero in relazione al godimento dei diritti (in particolare di quelli sociali), attraverso l'abbandono dell'aspetto politico-comunitario della cittadinanza a favore della concezione del "cittadino del mondo". Sul cosmopolitismo, con sfumature ed accezioni diverse v. S. VECA, *Cittadinanza*, Milano, 1990; R. DAHRENDORF, *Il conflitto sociale nella modernità. Saggio sulla politica della libertà*, Roma-Bari, 1992; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994; Sulla dicotomia *demos/ethnos* cfr., per tutti, G. E. RUSCONI, *Ripensare la nazione. Tra suggestioni etnodemocratiche e costruzione europea*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Roma-Bari 1994, pp. 79 ss.

⁶⁷ In particolare sul modello della Carta delle Nazioni Unite v. C. SALAZAR, «*Tutto scorre*»: *riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol. dir.*, 2001, 374.

⁶⁸ F. RIMOLI, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 342.

cittadinanza, sganciata, appunto dalla fisicità del territorio (di origine e/o di permanenza), che pur rimangono a connotare la cittadinanza, ma in quanto elementi residuali, non di certo connotativi del concetto.

Sappiamo bene che queste concettualizzazioni rivoluzionarie ebbero vita breve: l'idea della cittadinanza come strumento "orizzontale" di integrazione politica venne prontamente abbandonato dall'"ideologia unificatrice incentrata sul principio di nazionalità"⁶⁹.

In teorizzazioni più recenti l'ideale del *demos* globale è pensato intorno alla universalizzazione dello Stato costituzionale aperto e cooperativo come forma contemporanea dello Stato costituzionale⁷⁰, quale risposta ai temi della pacifica convivenza a livello mondiale, nonché ai mutamenti del diritto internazionale, che richiedono non solo una non-belligeranza, ma la comunanza di valori finalizzata alla costruzione di quell'ideale che per primo Friedmann sintetizzò con l'espressione "dalla coesistenza alla cooperazione"⁷¹.

Il recupero del cosmopolitismo kantiano, come noto, avviene in forme e teorizzazioni diverse⁷², ma ha comunque l'obiettivo finale della costruzione di istituzioni mondiali riformate, che assolvano alle funzioni di garanzia e pace e di tutela dei diritti umani.

Le obiezioni a tali teorie sono formulate sotto diversi aspetti, di cui almeno due vanno richiamati.

Alcune riserve riguardano la stessa pensabilità di una universalità dei diritti umani, ritenuta da taluni un "mito"⁷³, mentre ne altri ne evidenziano la debolezza concettuale per lo stretto legame dei diritti umani con la tradizione occidentale che, appunto, ne renderebbe esile la capacità espansiva ed inclusiva ed, anzi, potrebbe costituire fonte di ulteriori conflitti.⁷⁴

Altre confutazioni sono fondate sulle ricadute negative dell'idea di sovranità dell'individuo (che con la globalizzazione diventerebbe definitivamente cittadino del mondo) con riguardo al tema della garanzia dei diritti. Ed in effetti, non si può dar torto a Francesco Rimoli quando osserva che il rinnovato cosmopolitismo costruisce un astratto spazio universalistico, laddove il problema dei diritti è, come già indicato da Bobbio, non il tema della *giustificazione*, quanto quello della loro *protezione*⁷⁵. E si tratta, sottolineava Bobbio di un problema *politico* e non *filosofico*. Politico in quanto, nelle analisi più note "l'effettività di singoli diritti si connette ad una distribuzione di risorse economiche, la cui disponibilità deve essere dunque proporzionale all'ampiezza della sfera dei diritti garantiti"⁷⁶.

⁶⁹ E. GROSSO, *Cittadinanza* in M. FLORES (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, vol. I, Dizionario I/A-G, Torino, 2007, 131.

⁷⁰ P. HABERLE, *Stato costituzionale* in *Enc. Giur.*, Roma, 2000.

⁷¹ W. FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law*, London, 1964.

⁷² Si rinvia per l'ottima analisi a A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione* cit., pp. 376 ss.

⁷³ A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 1998, p. 48.

⁷⁴ Sul punto e sull'ampio dibattito in proposito si rinvia all'esautiva e compiuta analisi di F. RIMOLI, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, cit. pp.342 ss.

⁷⁵ F. RIMOLI, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, cit. p. 351.

⁷⁶ *Ibidem*.

Del resto, anche l'eguaglianza nel godimento dei diritti nella loro versione più prettamente sociale è una scelta «politica» che richiede un soggetto (che storicamente in chiave moderna è lo Stato nazionale).

Al contrario il cosmopolitismo dei diritti si pone un orizzonte filosofico che non precipita, però, nello spazio della soluzione politica.

Il cosmopolita descritto da Ulrich Beck è esempio lampante di tale astrattezza: “la sua patria erano tutti i paesi del mondo. Ovunque andasse parlava l'inglese, che padroneggiava perfettamente. Ovunque era pronto per lui un letto in un hotel. Aveva scelto una nota catena di hotel, in cui poteva far conto su un trattamento sempre uniforme, da una città all'altra. In Cina mangiava indiano, in India mangiava francese (...)”⁷⁷. Va detto, per la verità, che l'obiettivo polemico di Beck è il nazionalismo che ha il volto feroce degli Stati che vogliono sottrarsi all'“invasione” del mondo globale e che vogliono difendere la propria appartenenza etnica. E va altrettanto detto che l'A. è consapevole del tema delle disuguaglianze che si sviluppano e possono germogliare in società aperte, senza sovranità.

Neppure vale, nel solco in cui sembra muoversi Alessandra Di Martino, richiamare la teoria di Amartya Sen sulle capacità umane e sulla “libertà” come volano dello sviluppo⁷⁸, in cui le comunità non sono quelle nazionali ma quelle mondiali.

In realtà Sen non assume come punto di partenza l'umanità libera, bensì quella che deve venire liberata per sviluppare le proprie capacità nella progettazione del futuro. La sua preoccupazione è come “liberare” dalla prigionia delle fragilità economiche e sociali (anche) quelle popolazioni che la globalizzazione lascia indietro. Il che ripropone la domanda cruciale: nello spazio globale (senza territorio e senza sovranità statale) vi è tale possibilità?

Se così è anche impensabile che la risposta alle disuguaglianze possa giungere dal vasto movimento giurisdizionale delle Corti nell'affermazione dei diritti umani⁷⁹. Qui, non è in questione la legittimazione “democratica” di tali Corti, tantomeno il contributo davvero formidabile dell'opera di interpretazione giurisprudenziale, quanto la sproporzione tra strumenti disponibili rispetto al fenomeno da fronteggiare e agli obiettivi da raggiungere. Perciò, il regime internazionale dei diritti umani può alla fine diventare un'alternativa accettabile ed efficace in casi specifici di applicazione giudiziaria dei diritti dei cittadini, nella consapevolezza, però, che “nella maggior parte del mondo i diritti umani sono applicati mediante leggi nazionali o non lo sono affatto”⁸⁰. In altri termini, l'applicazione giurisprudenziale richiede comunque un'azione più prettamente politica di stabilizzazione del risultato raggiunto nel o nei singoli casi, pena la sua vanificazione.

⁷⁷ U. BECK, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, cit., p. 11.

⁷⁸ A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione* cit., 386.

⁷⁹ Per parte della dottrina l'approvazione del Protocollo n. 12 allegato alla Cedu17 costituisce una svolta decisiva verso il cosmopolitismo dei diritti, poiché ha introdotto un generale principio di non discriminazione, che diviene in tal modo un parametro di legittimità rispetto ad ogni norma nazionale e dell'Unione europea. Sul punto con qualche riserva critica v. C. SALAZAR, *A Lisbon Story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?*, in www.gruppodipisa.it, 2011.

⁸⁰ S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, cit., pp.395-397.

In conclusione, su questo aspetto, la prospettiva del *demos* globale come risposta “istituzionale” alla globalizzazione economica presenta aspetti di notevole complessità.

Un aspetto particolarmente problematico attiene al fatto che la proiezione universale di diritti poggia su una marcata tradizione occidentale e che in larghe zone del mondo non trova eco. Una per tutte la Cina, una potenza la cui adesione ad un *demos* globale sarebbe indispensabile e che nella natura occidentale di quei diritti umani da propagare trova un ostacolo culturale insormontabile.

Altro aspetto di non poco conto è che l’universalizzazione dei diritti sociali (che è fondamentale per l’affermazione dell’uguaglianza sostanziale) è già fallita a livello internazionale. L’insuccesso è sotto gli occhi di tutti ed ha a che fare con l’eterogeneità dei fini che ha caratterizzato sinora gli indirizzi di talune istituzioni internazionali che, da istituzioni orientate alla soluzione dei problemi economici e sociali, hanno gradatamente sposato l’ideologia liberalista del mercato. Con riguardo a ciò ed osservando, ad esempio la triste evoluzione del modo in cui il FMI ha concepito gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo, vi è da dare ragione a Stiglitz quando afferma che se Keynes potesse osservare oggi cosa è diventato il Fondo monetario internazionale “si rivolterebbe nella tomba”⁸¹ Nato per correggere le disfunzioni del mercato è oggi il più fervente sostenitore della supremazia del mercato; dismette gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo non appena rifiutano di assoggettarsi alle leggi pure del mercato.

Per quanto poi riguarda il ruolo delle Corti europee (e partitamente della Corte di giustizia) nella diffusione dei diversi principi contenuti nel Trattato di Lisbona (economia sociale di mercato; dignità umana; uguaglianza; indivisibilità dei diritti fondamentali; solidarietà)⁸² si tratta di una giurisprudenza “corsara” che spesso, come sopra si accennava, lascia insoluta la questione “politica” di fondo: al cospetto di una evoluzione giurisprudenziale più decisa verso l’europizzazione dei diritti sociali “i modelli di *Welfare* nazionali saranno in grado di fronteggiare il sensibile incremento numerico delle pretese a cui fornire risposta?”⁸³.

In conclusione, quella che è stata definita la “mondializzazione della dimensione del sentimento egualitario”⁸⁴ ha sicuramente condotto le organizzazioni internazionali a combattere le forme più odiose di “estromissione dall’umanità”, ma ciò non equivale alla lotta per la riduzione delle disuguaglianze. Ed infatti, “la solidarietà umana che ispira queste lotte non mobilita più dell’1% del prodotto mondiale, mentre le forme di solidarietà di cittadinanza che vengono attuate negli Stati-providenza democratici arrivano a rappresentare fino al 50% delle risorse di ogni Paese”⁸⁵.

⁸¹ J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori* cit., p. 11.

⁸² Sul punto v. le puntuali analisi di F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona.*, in www.gruppodipisa.it, 2012 e di A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza Cedu e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in www.gruppodipisa.it, 2012

⁸³ A. LOLLO, *Prime osservazioni su uguaglianza e inclusione*, in *Consultaonline*, 2012.

⁸⁴ P. ROSANVALLON, *La società dell’uguaglianza*, cit., p. 298.

⁸⁵ *Ibidem*.

7. Segue. Il “diritto dei popoli” per la giustizia a livello transnazionale

Risposta assai diversa e sempre tesa alla costruzione di un modello di giustizia (interna e internazionale) a fronte del mondo globale è quella delineata da John Rawls.

Per l’A. giusto e giustizia a livello transnazionale sono possibili grazie alla costruzione giuridica del “diritto dei popoli” (inteso come “i principi politici particolari per la regolazione dei rapporti politici reciproci tra popoli”)⁸⁶.

Per l’A., in sostanza, sarebbe possibile applicare l’ideale di giustizia basato sul contratto sociale (e sviluppato nel famoso *A Theory of Justice* del 1971) a livello internazionale, attraverso la costruzione di una serie di principi condivisi e che sorpassino il campo di pensiero limitato esclusivamente all’obiettivo di scongiurare le guerre “ingiuste”, che ha motivato le precedenti riflessioni dell’Autore. La costruzione di un diritto dei popoli è motivato da due considerazioni: la prima è che i grandi mali della storia umana (guerre, oppressioni, persecuzioni, povertà) derivano da una ingiustizia “politica”; la seconda, strettamente consequenziale è che, una volta eliminate “le forme più serie di ingiustizia politica mediante politiche sociali giuste (o almeno decenti) e con l’instaurazione di istituzioni base giuste (o almeno decenti) questi grandi mali alla fine spariranno”⁸⁷. Ma su quali presupposti si fonda questa estensione del contratto sociale su scala mondiale? Due sarebbero le condizioni necessarie perché tale concezione diventi realistica:

- a. che garantisca una stabilità per ragioni giuste (=stabilità posta in essere da “cittadini che agiscano correttamente in conformità ai principi appropriati del senso di giustizia, acquisito nel corso del loro sviluppo, all’interno di istituzioni giuste e partecipando alla loro vita”⁸⁸);
- b. che sia praticabile e applicabile ai regimi politici correnti.

Proprio perciò l’A. procede in primo luogo teorizzando l’estensione dei principi del contratto sociale tra società liberali-democratiche e poi tra quelle che chiama società “decenti” (non liberali, ma che assicurano almeno le libertà individuali). L’utilizzo del termine “popoli” e non Stati è dato dalla necessità di distinguersi dalla posizione tradizionale che vede “gli Stati politici con i loro poteri di sovranità come parte integrante del diritto internazionale”⁸⁹, per far risaltare il “carattere morale” del popolo e depurarlo dalle incrostazioni delle ragioni di Stato.

I popoli liberali (a differenza degli Stati liberali che possono sovrapporre ragioni di Stato agli ideali liberali), infatti, sono unicamente orientati dal loro senso di giusto e di giustizia e hanno un’unica aspirazione: costruire una società dei popoli vitale.

Rer Rawls, però, al di là della negazione di sovrapposizione tra Stati e popoli e, della preminenza accordata a questi ultimi nella costruzione della società giusta, i popoli protagonisti di questa costruzione rimangono comunque «liberali» e, dunque “la loro uguaglianza

⁸⁶ *Il diritto dei popoli* (1999), Torino, 2002, p. 3.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 8.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 17, nota 2.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 33.

non vuol dire, però che diseguaglianze di un certo tipo non possano essere oggetto di accordo in varie istituzioni cooperative tra i popoli, come per esempio, le Nazioni Unite idealmente concepite. Questo riconoscimento delle diseguaglianze, piuttosto, corrisponde all'accettazione da parte dei cittadini, delle diseguaglianze economiche e sociali funzionali nella loro società liberale⁹⁰.

In sostanza e in estrema sintesi, (consapevole di dover per quanto qui di interesse stringere ai minimi termini la raffinata e assai analitica teoria rawlsiana) il principio che guida il diritto dei popoli interno e il diritto dei popoli internazionale è il principio di *libertà* e non di *uguaglianza*.

In questo senso il diritto dei popoli è un diritto federativo (di accordi anche di assistenza economica per motivi di difficoltà) ma non un principio generale il cui sviluppo sfocia in un sistema globale informato ai medesimi valori. La base della giustizia rimane contrattuale e contrattualizzabile.

L'uguaglianza, in sostanza, non è un valore teorico, neppure all'interno dei confini territoriali dei diritti dei popoli, sebbene una "equa eguaglianza di opportunità, specialmente nel campo dell'istruzione e della formazione" indispensabile poiché altrimenti "non sarebbe vero che tutte le componenti della società possono prendere parte ai dibattiti della ragione pubblica o contribuire alle politiche economiche e sociali"⁹¹. Una eccessiva disuguaglianza, infatti, mina alla radice la possibilità della pace democratica.

Ed è proprio in quest'ultima notazione che si annida il problema di fondo di questa impostazione: l'equilibrio tra libertà ed uguaglianza, roccaforte della democrazia sostanziale, si sposta a favore della sola libertà, lasciando l'uguaglianza sostanzialmente da sola davanti alla globalizzazione.

8. Segue. Le città "globali" come luoghi di sperimentazione di una rinnovata cittadinanza

Una prospettiva quasi diametralmente opposta è quella prefigurata da Saskia Sassen che vede, invece, nella dimensione delle "città" la risposta istituzionale più adeguata alla decomposizione che la globalizzazione ha prodotto dello Stato nazione e del concetto di cittadinanza quale perno dei diritti delle persone. Dopo la lunga fase storica che ha visto l'ascesa dello Stato nazionale e dopo che "il nazionale come contenitore di processi e potere sociale si è rotto"⁹², le nuove forme di geografia politica si insedieranno a livello subnazionale. Perché le città e, soprattutto, cosa si intende per città?

Alla prima domanda l'A. risponde in maniera certamente convincente se solo si ha a mente cosa accade oggi nelle nostre città e anche solo nel limitato orizzonte del nostro Pae-

⁹⁰ *Ibidem*, p. 45.

⁹¹ *Ibidem*, p. 64.

⁹² S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal medioevo all'età globale*, cit., p. 40.

se. Esse, infatti, stanno diventando luoghi in cui la realtà della globalizzazione si produce materialmente attraverso l'incremento dell'immigrazione, della povertà, ma anche attraverso esperimenti che gli attori della globalizzazione in essa realizzano. Le città, dunque, non come rintanamento in uno spazio immensamente piccolo e più protettivo, ma, al contrario le città come sedi delle "contraddizioni della globalizzazione" e, dunque luoghi privilegiati per tentare di affrontare gli enormi problemi che quest'ultima sta producendo. Perciò il significato della città "è quello di un ambiente per generare nuovi tipi di pratiche di cittadinanza e nuovi tipi di soggetti politici non completamente formalizzati"⁹³.

Va precisato che la città che ha in mente l'A non è la città medievale di Weber: "le pratiche di cittadinanza odierna hanno a che fare con la produzione di presenza dei senza potere e di una politica che rivendica diritti per la città"⁹⁴ rispetto ad un contesto (quello medievale) in cui la stessa parola "diritti" è alquanto controversa. Ciò che, invece, accomuna le due teorie è che il luogo *città* è la sede per un lavoro politico di costruzione degli elementi della *cittadinanza*.

La risposta alla seconda domanda aggiunge un fattore che complica inevitabilmente il ragionamento dell'A., aggiungendo elementi di più difficile decodificazione istituzionale. Le città di cui ragiona, infatti, sono globali in quanto in esse si concentrano sia i settori di punta del capitale globale sia una quota crescente di popolazione svantaggiata, il che le rende sicuramente sedi in cui tutte le forme di svantaggio diventano presenti le une alle altre (generando così ipotesi di soluzioni operative) ma, al tempo stesso, ne fa o sedi non territorialmente delimitabili secondo la geografia politica (ma quella funzionale propugnata da Parag Khanna), oppure realtà limitate nei numeri e dunque non adeguate alla costruzione di un modello generale.

E' la stessa A., comunque, a rilevare la problematicità della proposta quando ammette che alla fine i concetti messi in campo sono troppo generali e non è detto che possano calarsi su forme istituzionali già definite. Rimane comunque vero che molte delle dinamiche della globalizzazione "diventano leggibili nelle città"⁹⁵, poiché "attraverso la densità della vita quotidiana e delle politiche locali (...) le città possono accogliere e abilitare la scomposizione della stretta articolazione tra cittadino e politica statale formale"⁹⁶.

9. L'indebolirsi del legame tra Stati nazionali ed economia come *dato* e come *problema*

La parzialità e le problematicità delle risposte appena evidenziate oltre a suggerire meno entusiasmo sulle spontanee virtuosità della globalizzazione economica conducono, soprattutto, a chiedersi se la l'indebolirsi della sovranità degli Stati nazionali -con riguardo

⁹³ *Ibidem*, p. 403.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 410.

⁹⁶ *Ibidem*.

principalmente alla funzione di redistribuzione- oltre ad essere un *dato*, non sia anche un *problema*. Se, cioè, i fautori della globalizzazione economica, anziché teorizzarne la fine non debbano produrre in primo luogo un ripensamento dell'architettura istituzionale più complessa che abbiamo mai prodotto: lo Stato nazionale⁹⁷. L'intuizione della Sassen non sta cedendo nel vuoto, anche se a ben pensarci potrebbe essere considerato provocatorio proporre ai teorici della globalizzazione di ripensare ad istituzioni con le stesse caratteristiche di quelle che la stessa globalizzazione vorrebbe superare.

Ed infatti, finalmente dell'entità di tale problema iniziano ad accorgersi anche quanti avevano intravisto nella fine degli Stati nazionali solo benefici⁹⁸, e oggi affermano invece che, in effetti, "la globalizzazione si è spinta a livelli di intensità che (...) hanno imprigionato molte opzioni che gli Stati dovrebbero poter esercitare più liberamente, anche in termini di politiche economiche. E' dunque necessario apportare correzioni ad una linea di sviluppo globale che, pur tra indubbi successi ha mostrato gravi varie falle, soprattutto in termini di forti disuguaglianze, di eccedenza di dinamiche finanziarie rispetto all'economia reale, di scarsità degli investimenti e dell'occupazione, di scarsità delle retribuzioni per molte posizioni lavorative di livello basso o medio basso"⁹⁹.

Il problema dei problemi, però, è che bisogna intendersi sulle correzioni. Perché se queste hanno ad oggetto l'individuazione di altri percorsi che solo sulle virtuosità della globalizzazione fanno perno¹⁰⁰, oppure che assumono quali soluzioni istituzioni altrettanto globalizzate (le Autorità mondiali, la collaborazione tra Stati)¹⁰¹ ho la sensazione che, almeno dal punto di vista del diritto costituzionale e del diritto pubblico delle istituzioni, non si vada nella direzione utile, almeno per la corretta impostazione del problema.

In questa prospettiva la linea indicata da Amartya Sen e da Joseph Stiglitz, circa la necessità di trovare un equilibrio tra *dimensione mondiale* degli attori in campo (nonché dei problemi e delle questioni più rilevanti, tra cui il tema delle disuguaglianze) e *contesto territoriale locale* (che sino a poco tempo fa nelle vesti dello Stato-redistributore è stato un punto di riferimento per le persone) aiuta sicuramente a mettere a fuoco il tema. Il dilemma rimane il come.

La mia personale convinzione è che il tentativo di individuare percorsi debba essere preceduto da una più profonda comprensione di cosa dell'esperienza degli Stati nazionali vada recuperato quale indispensabile anello di collegamento con lo sviluppo futuro. "Di rado", ci ricorda Saskia Sassen "il "nuovo nella storia è semplicemente *ex nihilo*, al contrario ,

⁹⁷ S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale* cit. p. 3.

⁹⁸ Così, ad esempio, U. BECK, *Critica dello sguardo nazionale e del nazionalismo metodologico*, in ID., *Lo sguardo cosmopolita* (2004), Roma, 2005, pp. 38 ss.

⁹⁹ Così M.R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, cit., pp. 21-22. Sulle positività della fine della sovranità statale della stessa A., v. *Le istituzioni della globalizzazione*, cit.

¹⁰⁰ V. *supra* par. 3.

¹⁰¹ Come per esempio v. F. MARCELLI, *Razzismo istituzionale v. cittadinanza universale*, in F. MARCELLI (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Napoli, 2013, secondo cui occorre superare il concetto di cittadinanza in quanto non inclusivo e andare nella direzione della costituzione di una sorta di Stato transnazionale che si fondi sulla cittadinanza universale.

esso è profondamente embricato con il passato, specialmente tramite dipendenza dal percorso¹⁰².

Perciò, occorre comprendere a quali caratteri degli Stati nazionali non si possa rinunciare per affrontare le sfide future e, in particolare, quella delle disuguaglianze soprattutto di quelle interne agli Stati che sono potenzialmente in grado di minare alla radice qualunque forma di pacifica convivenza, sia interna agli Stati, sia esterna ad essi.

Proprio percorrendo tale direzione va anzitutto rammentato che la concezione moderna di sovranità, - come ricorda Massimo Luciano ne *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*¹⁰³ - è intimamente legata a due precondizioni (la concezione ascendente del potere e l'idea di nazione) che mancano completamente nell'articolarsi della globalizzazione (che si sviluppa per Autorità mondiali costruite dall'alto e che produce uno sradicamento delle persone dai luoghi fisici e dai territori).

Quanto al primo aspetto (la concezione ascendente del potere) non è il caso di indugiare sulla sua rilevanza, soprattutto a fronte delle ricorrenti e imponenti manifestazioni (dai movimenti -anti; alle manifestazioni di piazza a favore dell'ambiente, contro la disoccupazione....) che ne sottolineano la drammatica urgenza¹⁰⁴. Le proposte non mancano: dalle soluzioni tendenti a recuperare soprattutto la voce degli Stati più deboli rispetto a quelli più forti che dirigono, incuranti, le politiche del FMI o della Banca mondiale¹⁰⁵; a quelle che indicano anche tecniche partecipative, finalizzate a recuperare una condivisione delle scelte dal basso¹⁰⁶. Va peraltro sottolineato che, comunque sia, si tratta di un aspetto della globalizzazione difficilmente affrontabile se non in una prospettiva (anche) globale: l'interdipendenza che si è creata tra disuguaglianze globali e disuguaglianze interne è tale per cui il problema richiede di essere affrontato almeno contestualmente sui due piani. In questo senso le correzioni da apportare al modo in cui le istituzioni internazionali (FMI e Banca mondiale, anzitutto) sono costituite ed interpretano il loro ruolo non è indifferente ai fini della soluzione dei problemi globali, ma anche ai fini degli effetti che tale modo di comportarsi può produrre all'interno dei Paesi stessi. Una sorta di umanizzazione della globalizzazione economica, sotto il profilo di una maggiore responsabilità "del mondo ricco per le condizioni del mondo povero"¹⁰⁷ è indispensabile, anche se, come osservato dai più si fonda soprattutto su argomenti di natura prettamente morale.

La seconda precondizione (l'appartenenza allo Stato nazionale) apre certo questioni assai dirompenti, soprattutto a fronte dell'ondata di sovranismi e nazionalismi che popolano la scena mondiale e che forse, proprio nella globalizzazione potrebbero aver trovato la miccia di innesco. In ogni caso è assodato che la totale assenza nella globalizzazione di un qualche radicamento "istituzionale" delle persone (nonché il totale disinteresse per le fragili-

¹⁰² S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, cit., 7.

¹⁰³ In *Rivista di diritto costituzionale* 1996, p. 164.

¹⁰⁴ Sul nesso tra l'ondata di proteste globali e l'eccessiva disuguaglianza a livello globale v. tra gli altri, B. BORTOLOTTI, *Crescere insieme. Per un'economia giusta*, Roma-Bari, 2013, pp. 3 ss.

¹⁰⁵ V. *supra* par.4.

¹⁰⁶ L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze* cit.

¹⁰⁷ B. MILANOVIC, *Mondi divisi. Analisi della disuguaglianza globale* cit., p. 218.

tà, giustamente ritenuto moralmente “ripugnante”¹⁰⁸) rende, quantomeno arduo intravedere nella stessa globalizzazione e sotto questo profilo, un qualche modello di sviluppo possibile.

Si tratta, inoltre, di un aspetto che, a differenza del primo (la democratizzazione dei processi di formazione delle decisioni) è difficilmente affrontabile su scale globale, per lo scarto eccessivo tra le due dimensioni: quella divenute “globale” dell’economia e quella rimasta comunque e “particolare” e locale dei luoghi in cui le persone vivono e operano. Il cittadino globale descritto da Beck fotografa forse neppure l’1% della popolazione mondiale, il restante 99% è costretto, probabilmente a causa della propria condizione, sul territorio e, come dimostrano i tragici eventi che si ripetono ormai quasi quotidianamente (morti in mare dei migranti, ad esempio), se ne fuoriesce non è per navigare nel mondo, ma per fuggire da un destino miserabile.

Il singolo, ci ricorda Scaccia “che dalla salda terrestre appartenenza alla *civitas* nazionale prendeva le mosse per elaborare una visione collettiva del bene comune e traeva il senso della propria responsabilità nell’impresa della convivenza, può trovarsi privato delle protezioni sociali, di quella rete di solidarietà pubblica e intersoggettiva che rendeva meno precario il cammino dell’esistenza. E scoprirsi ricco come mai prima di opportunità di vita e di spazi di libertà, e tuttavia privo di legature, solitario nello spazio vuoto lasciato dalla delocalizzazione del diritto e dalla decostruzione della forma statale e della sovranità come principio di unità politica”¹⁰⁹.

Che quel radicamento abbia, in un passato recente, trovato fondamenta nello Stato nazione è indubbio. Per rimanere a tempi non troppo distanti dall’esperienza contemporanea, quando agli inizi degli anni Quaranta del XIX Secolo Guizot interpretava in Francia lo spirito protezionistico lo faceva come forma di risposta alla questione sociale: “il protezionismo infatti pretendeva di proporre un’alternativa alla crescita delle diseguaglianze che accompagnava l’avvento di un nuovo proletariato industriale. Mirava a costituire un lavoro nazionale, che si presupponeva unificato, di fronte alle forze dissociative della concorrenza”¹¹⁰. Non si trattava solo dell’adesione all’ideologia marxista del lavoro (Marx aveva denunciato nel celebre Discorso sul libero scambio del 1848 sia la libertà del capitale che il conservatorismo protezionista), quanto anche della necessità di risolvere un problema di giustizia sociale interna allo Stato.

In quel modo sottolinea Rosanvallon “l’uguaglianza democratica ha cominciato a essere intesa come appartenenza ad una comunità di protezione e di distanziamento”¹¹¹. Si forgiavano, così le idee della “cittadinanza egualitaria” e “dell’unità nazionale” che consentirono a Barres di utilizzare per la prima volta nel 1892 il termine “nazionalismo” a significare una “forma di politica interna”¹¹².

¹⁰⁸ E’ una delle tesi di fondo di P. SINGER, *One World. L’etica della globalizzazione*, Torino, 2003.

¹⁰⁹ G. SCACCIA, *Il territorio tra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico* cit., p. 23.

¹¹⁰ P. ROSANVALLON, *La società dell’uguaglianza*, cit., p. 139.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 144.

¹¹² *Ibidem*, p. 146.

Ricordiamo tutti la deriva identitaria e xenofoba che ne scaturì (la “Francia ai francesi”, la Francia invasa dagli stranieri, titolava perentorio “L’Idée nationale”). Ma appunto fu una deriva, una “ricomposizione perversa di un ideale”¹¹³.

Il superamento del nazionalismo, poi, non fu un superamento dello Stato, ma fu il passaggio storico, politico ed intellettuale allo Stato re-distributore. Un passaggio che avvenne con modalità simili nella maggior parte del mondo occidentale, sulla scorta di una diversa idea di uguaglianza e solidarietà. Un diverso assemblaggio, direbbe la Sassen tra Territorio, Autorità e Diritti.

10. Uscire dalla stretta tra globalizzazione economica e nazionalismo

Se questo è ciò che abbiamo alle spalle, davanti vi è un futuro che è difficile immaginare senza la prospettiva di *comunità di appartenenza territorialmente definite e sovrane*. Ciò in quanto, la soluzione delle questioni relative alla redistribuzione del reddito è, per un verso inestricabilmente connessa all’inclusione all’interno di una comunità e, per l’altro all’esistenza di un’Autorità di redistribuzione.

Ciò vale per il livello internazionale: gli autori che cercano soluzioni “globali” per scongiurare gli effetti perversi della globalizzazione fanno, giustamente, ricorso, consapevolmente o inconsapevolmente all’idea di una *comunità* internazionale, fondata anche su valori morali e governata da *autorità* e finalizzate a correggere i maggiori squilibri economici. Furono queste, infatti, le motivazioni che condussero Keynes ad inventare il Fondo monetario internazionale.

Allo stesso modo, e certo in maniera più intensa, ciò vale per il livello nazionale, a causa di quell’indebolirsi di legami tra sfera della produzione economica e controllo statale del territorio, che più volte è stato evidenziato.

I molteplici aspetti problematici connessi a tali questioni sono colti molto appropriatamente, a mio avviso, da Francis Fukuyama nel suo ultimo lavoro (*Identità*) in cui si interroga, appunto su come uscire dalla stretta tra globalizzazione e nazionalismo, in una prospettiva che non sia solo quella proposta dagli economisti dei comportamenti razionali, finalizzata a produrre la massimizzazione delle utilità. Se vogliamo comprendere e interpretare correttamente la condotta delle persone nel mondo contemporaneo, sottolinea l’A., “dobbiamo spingere la nostra comprensione della motivazione umana al di là di questo semplice modello economico che così intensamente domina gran parte della nostra argomentazione”¹¹⁴.

Per far ciò, occorre anzitutto non ignorare che “la politica dell’identità ha le sue radici in un mondo in cui i poveri e gli emarginati sono invisibili agli occhi dei loro simili, come rilevava Adam Smith. Il risentimento per lo *status* perduto ha inizio con concrete sofferenze

¹¹³ *Ibidem*, p. 147. Sulla trasformazione del nazionalismo in ideologia tra il 1880 e il 1914 v., tra gli altri, E. J. HOBBSBORN, *L’età degli imperi. 1875-1914* (1987), Milano, 2001, pp. 165 ss.

¹¹⁴ F. FUKUYAMA, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi* (2018), Milano, 2019, p. 25.

economiche, e un modo per tacitare il risentimento sta nel mitigare le ansie su lavoro, guadagno e sicurezza”¹¹⁵. Per cui, prosegue l’A., la prossima volta che fate l’elemosina ad un mendicante senza guardarlo negli occhi riflettete sul fatto che “state alleviando il suo bisogno materiale, senza però riconoscere la comune umanità tra voi e il mendicante”¹¹⁶. Gli invisibili vogliono anche essere riconosciuti, vogliono una *comunità di appartenenza*.

Inoltre, ricorda pure come, sebbene sia “diventato più facile parlare di rispetto e dignità che farsi avanti con progetti potenzialmente costosi capaci di ridurre in concreto la disuguaglianza”¹¹⁷, siano comunque ancora possibili, e necessarie, politiche statali di uguaglianza. L’Affordable Care Act (l’Obamacare) è stato, infatti, una “pietra miliare nella politica sociale statunitense”¹¹⁸. Bollata da taluni come una politica identitaria, rivolta all’elettorato di colore, essa è stata, invece, “una politica nazionale destinata ad aiutare gli americani meno agiati, indipendentemente da razza o identità”¹¹⁹. Una politica che, oltre ad avere risolto un formidabile problema, ha cementato l’appartenenza ad una medesima comunità.

E’ questo credo il nodo sostanziale da affrontare, come il singolo possa recuperare una dimensione territoriale cui “*poter buttare le braccia al collo*”,¹²⁰ cui poter affidare i propri talenti o le proprie fragilità. Se non si ha il coraggio di guardare negli occhi questa realtà continueranno a fronteggiarsi senza scampo nell’arena mondiale globalizzazione economica e nazionalismo (o sovranismo).

11. La cittadinanza “elettiva” come struttura istituzionale

Ma allora quale struttura “istituzionale” può ereditare il bene dello Stato nazionale senza cadere nella tentazione della bestia del nazionalismo?¹²¹

Dallo sviluppo della nozione di cittadinanza nel XX Secolo possiamo probabilmente trarre indicazioni utili ai nostri fini.

La prima è che la nota affermazione di Hanna Arendt circa “il diritto di avere diritti” non si limita alla descrizione di ciò che l’A. racconta ne *Le origini del totalitarismo* (i milioni di esseri umani privati dalla cittadinanza), ma dovrebbe avere una portata “normativa”: “ogni

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 192.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 100.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Secondo la bella espressione di P.F. DRUCKER, *La società postcapitalistica*, Sperling and Kupfer, 1993, p. 169.

¹²¹ Per una lettura “positiva” del nazionalismo v. il bel libro di Y. HAZONY, *Le virtù del nazionalismo*, Guerini, 2019, appena tradotto anche in italiano. Secondo il filosofo politico israeliano il nazionalismo esprime un percorso di evoluzione di tribù legate da vincoli storici, religiosi, di costume, lingua e religione che rinunciano alla loro indipendenza per vivere in pace ed essere più forti nella difesa verso l’esterno. I membri della nazione si riconoscono simili e sono disposti a giungere a mediazioni per risolvere i loro conflitti laddove, invece, gli imperi, non avendo vincoli di similarità, per tenersi uniti non possono accettare disobbedienze al loro interno. Ne consegue che, secondo l’A., la nazione costituirebbe il miglior compromesso fra l’esigenza di garantire la pace e la possibilità di mantenere identità e differenze.

concezione della cittadinanza che non sia riconducibile ad una specifica posizione giuridica all'interno di una particolare e concreta comunità politica è tanto insensata quanto pericolosa perché equivale all'assenza (o alla perdita) dei diritti umani nel loro complesso"¹²².

In questo scenario, la ricostruzione di Marshall (che immaginava la cittadinanza come un percorso di espansione dei diritti, in ambito dapprima civile, successivamente politico e infine sociale¹²³) è certamente un punto di riferimento in quanto sviluppo del concetto, senza dimenticare, tuttavia, che quella rappresentazione era e rimane prevalentemente sociologica, poichè si poneva (e pone) il problema di "cosa fa di un cittadino un vero cittadino"¹²⁴.

Il pieno e uguale godimento da parte degli individui dei diritti nelle sfere sopra citate equivale al riconoscimento formale dei diritti e a rappresentare la condizione necessaria della cittadinanza, ma poi occorre chiedersi: *chi è riconosciuto e chi lo riconosce?*

Ogni teoria della cittadinanza richiede la definizione di quale sia l'organismo istituzionale di cui un individuo deve essere membro o cittadino, e in base a quale criterio viene definita l'inclusione/esclusione dal punto di vista normativo.

In secondo luogo, conseguentemente, la "normatività" del concetto di cittadinanza è tanto più rilevante in quanto si assuma il significato della stessa come generatrice di "diritti". E' noto, infatti, che al concetto si possono ricollegare anche altri significati (cittadinanza quale status giuridico; quale forma di attività politica, quale espressione di identità collettiva¹²⁵), rispetto ai quali il carattere della normatività può considerarsi meno decisivo.

Quando si parla di diritti, invece, lo stesso carattere assume un significato distintivo: i diritti o sono garantiti da qualcuno o non sono. O sono "effettivi" o non sono. Ciò vale a maggior ragione per i diritti sociali, che più di altri, dipendono concretamente da talune precondizioni.

Il che non può più di tanto essere messo in discussione dal nuovo ed emergente regime internazionale dei diritti umani, il quale si colloca su una prospettiva diversa, non necessariamente collidente con quella sopra descritta. Come pure si colloca su un piano di ragionamenti diverso il tema delle doppie cittadinanze come modalità di superamento della nazionalità, verso una cittadinanza postnazionale¹²⁶, che, per quanto diffusa, non può considerarsi un modello istituzionale, poiché le motivazioni che la sospingono sono spesso solo di carattere economico, e non necessariamente stabili nel tempo.

¹²² E. GREGLO, *I confini della cittadinanza*, in *Etica e politica*, XVI, 2014, p. 1103.

¹²³ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale* (1950), Roma-Bari, 2002.

¹²⁴ Così G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 38 ricostruendo il percorso descrittivo di Marshall che, sottolinea, costituisce una sorta di "fotografia dello sviluppo della condizione dei cittadini del primo mondo dalla rivoluzione francese in poi" (p. 38).

¹²⁵ Negli ultimi decenni sono stati fatti molti tentativi di declinare la cittadinanza in forme diverse: status legale, possesso di diritti, attività politica, forma di identità. Sui diversi significati v. almeno, W. KYMLICKA, W. NORMAN, *Return of the Citizen. A survey of a Recent Work Citizenship Theory*, in *Ethics*, 1994, pp. 352 ss.; J. CARENS, *Culture, Citizenship and Community. A Contestual Exploration of Justice as Evenhandedness*, New York, 1996; L. BOSNIAK, *Universal Citizenship and the Probleme of Alienage*, in *Northwestern University Law Review*, 2000, n. 94, pp. 963 ss.

¹²⁶ Sulla doppia cittadinanza come forma di superamento dello Stato nazionale v. Y. N. SOYSAL, *Limits of Citizenship Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, 1994.

Difficilmente, dunque, si può giungere per questa via all'idea di una *cittadinanza normativa sovra-nazionale*, nel senso sopra chiarito, pur dando per assodato che lo Stato da tempo non può più essere considerato come l'origine esclusiva di diritti positivi e che vige ormai un regime sovranazionale che prevede un complesso di regole e procedure nelle quali sono incorporate le norme e gli standard giuridici ispirati ai contenuti morali che vanno ascritti a ogni persona semplicemente in base alla sua natura umana.

Come è stato correttamente osservato, infatti, "la principale difficoltà che presenta la tesi della cittadinanza transnazionale è che rischia di sopravvalutare la misura in cui il regime internazionale dei diritti umani protegge realmente gli individui. I diritti garantiti sotto il regime non sono autoesecutivi: essi vengono resi disponibili agli individui solo per il tramite dei rispettivi Stati, che dopo averli positivamente incorporati nei loro sistemi giuridici devono anche ridurre il gap di credibilità tra le promesse di tali norme, da un lato, e la debolezza o selettività della loro applicazione, dall'altro"¹²⁷.

Proprio perciò, sottolinea Enrico Grosso, nel significato normativo della nozione di cittadinanza "due sono gli elementi fondamentali cui fare riferimento: vi è una dimensione verticale che lega l'individuo allo Stato attraverso un rapporto di soggezione (...) e una orizzontale che fa del cittadino il membro di una comunità politica"¹²⁸. "Soggezione" e "partecipazione" sono in sostanza, chiarisce l'A., i due elementi costitutivi della cittadinanza, riconosciuti universalmente.

La sottolineatura è fondamentale, perché chiarisce i diversi livelli presenti nel discorso che sono e devono rimanere distinti: le cittadinanze transnazionali, cosmopolite, fondate su radici giurisdizionali (ed ancora...) non sono adeguate a sostituire lo zoccolo duro della nozione normativa di cittadinanza che su quei due elementi storicamente e razionalmente continua a fondarsi¹²⁹.

Storicamente perché, come ricorda sempre Grosso, la dimensione orizzontale della cittadinanza che dalla Rivoluzione francese in poi ha assunto sempre maggiore rilevanza poggia sulla natura "politica" della stessa. La nozione rivoluzionaria di "cittadino" si stacca dalla nozione di uomo che è titolare e gode dei "diritti umani", perché l'effettività dei diritti che discendono dalla cittadinanza è legata al soggetto politico cittadino¹³⁰.

¹²⁷ E. GREBLO, *I confini della cittadinanza* cit., pp. 1107-1108.

¹²⁸ E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. it.*, 1992, p. 323.

¹²⁹ Perciò L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, dopo aver sottolineato che «da vecchia data esiste una teoria dell'eguaglianza tra cittadini e stranieri più volte enunciata da parte di taluni Stati ed anche accolta in vari documenti internazionali» volta a che «sia garantito in maniera assoluta da qualunque Stato, a prescindere dal trattamento che esso riservi ai propri cittadini, uno standard minimo costante per tutti gli stranieri; ovvero che sia quanto meno assicurato loro -come in più punti precisa la Carta dell'ONU - il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», sottolinea come l'art. 10, primo comma Cost., «anche da questo profilo la norma in questione concreta il principio d'eguaglianza: non già -s'intende - per disporre impossibili livellamenti, ma semplicemente per proibire l'arbitraria discriminazione di qualsiasi persona fisica sottoposta al nostro ordinamento» (pp. 208-210). E' dunque sempre il legislatore nazionale che "cala" nell'ordinamento interno le norme internazionali ugualitarie.

¹³⁰ Ricorda F. BELVISI, *Cittadinanza* in A. BARBERA (a cura di) *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bari, 1997, che «i rivoluzionari francesi hanno una concezione nazionalista e non puramente individualista della società e dello Stato. I cittadini sono i membri liberi ed eguali della nazione nella quale risiede essenzialmente il "principio di ogni sovranità" (art. 3 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789)».

Diverso discorso riguarda lo *status* di cittadino perché qui, invece, la nozione etnica (fondata sull'*ethos* della nazione) è recessiva rispetto a quella elettiva (fondata sull'appartenenza ad una comunità "politica") Lo *ius sanguinis* è recessivo rispetto allo *ius soli*: ma lo *ius soli* rimanda necessariamente a quel concetto di territorio che, come si è chiarito sin dall'inizio, è sovranità statale.

Il che vale, sottolinea giustamente Rimoli, "massimamente" per i diritti sociali: il criterio distintivo della cittadinanza "finisce con l'operare come fattore di selezione del *possibile* rispetto all'effettiva attuabilità delle garanzie inerenti all'attribuzione dei diritti stessi"¹³¹.

12. La "scommessa" europea, risposta alla globalizzazione e oltre i "nazionalismi"?

Ed è proprio su quella caratteristica di "elettività" della cittadinanza, in opposizione alle dimensioni, da un lato globale (il cittadino del mondo descritto da Beck o il cittadino con cittadinanze multiple suggerito da Khanna) e dall'altro etnica (l'ottocentesco cittadino nazionale tornato in voga), che occorre scommettere, per cercare soluzioni di uscita dalla morsa tra globalizzazione e nazionalismo.

Lo spazio globale mondiale, dove l'offerta di tutto può incontrare la domanda di tutto, produce, o tende a produrre, un totale sradicamento delle persone e una disuguaglianza crescente. La risposta non può essere riacquistare una sovranità smarrita, perché il problema è più profondo, come indica Fukuyama, ed è precisamente il perenne tema hegeliano del "riconoscimento" della propria umana dignità, su cui trova solido basamento il principio di uguaglianza.

Il ritorno allo Stato nazionale non può essere la soluzione perché troppo facilmente (è caduto) e può cadere nella tentazione di riproporre a base della comune appartenenza politica fattori etnici, a causa dell'enorme "fame" di uguaglianza degli invisibili che si aggirano sperduti per il mondo e che sta spingendo molti Stati a "chiudersi", nel disperato tentativo di salvare non si sa bene che cosa.

Ecco che allora l'ipotesi avanzata da Ulrich Beck secondo cui "l'Europa è la risposta degli europei alla globalizzazione"¹³² poiché è "l'impresa più cosmopolitica che ci sia"¹³³, dovrebbe far riflettere.

Vi sono molte ragioni che militano in questa direzione¹³⁴ e molte altre che, invece, ne evidenziano le difficoltà concettuali e pratiche¹³⁵.

¹³¹ F. Rimoli, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, cit., p. 358. Nello stesso senso e propriamente con riferimento al tema della garanzia dei diritti sociali nell'Unione europea, F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea. Dall'ordinamento comunitario allo stato sociale europeo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, cit., pp. 531 ss. che subordina l'effettività di tale prospettiva al passaggio dall'Unione di Stati alla nascita di uno Stato sociale federale europeo che si doti di una Costituzione europea che «sarà in grado di addomesticare le istanze economiche dominanti incardinandole in un più ampio progetto politico capace di offrire ristoro anche alle crescenti domande di protezione sociale» (p. 573).

¹³² In *La crisi dell'Europa*, Bologna, 2010, p.93.

¹³³ *Ibidem*, p. 92.

Da tempo, però, Beniamino Caravita sottolinea giustamente come in Europa vi sia molta Europa, molta più di quanto si immagina¹³⁶. Pur non occultando le difficoltà del *federalizing process*.¹³⁷ dunque, vi è solido terreno su cui costruire.

Tutte le remore e le obiezioni, ma anche le concrete difficoltà, inoltre, dovrebbero, a mio avviso, essere sopravanzate dalla “necessità” della costruzione europea come risposta “istituzionale” alla globalizzazione e ai nazionalismi. Necessità, perché spesso la razionalità delle scelte è stata dettata dalla paura di un futuro simile al passato. Fu la paura di una nuova Rivoluzione sospinta dall’insostenibile disuguaglianza generata dallo sviluppo selvaggio del capitalismo ottocentesco a convincere i governanti verso le riforme redistributive. Il “riformismo della paura” come lo ha denominato Rosanvallon¹³⁸, si diffuse in tutta Europa alimentato dalla crescita impetuosa dei partiti socialisti e dal peso crescente dei sindacati. In meno di tre decenni furono varate quasi ovunque le riforme redistributive che arginarono il “caos sociale”: riforma fiscale; protezione sociale e regolazione dei rapporti di lavoro.

Questa prospettiva dovrebbe poggiare anzitutto sulla *cittadinanza dell’Unione*, che, come ha ben evidenziato Antonio Tizzano, è l’istituto che più di tutti è in grado di “esprimere il senso politico e le finalità complessive del processo di integrazione europea”¹³⁹.

Se, infatti, la cittadinanza è quell’impasto inestricabile (ben descritto nei suoi lavori da Enrico Grosso) di appartenenza e partecipazione, ne consegue che è essa stessa un *processo*, che si può costruire, che storicamente è stata costruita impastando e rimpastando gli elementi fondamentale di cui è costituita. La mancanza di *demos*, dunque, non è una condanna definitiva, che impedisce a priori la costruzione di una cittadinanza europea.

Se si osserva lo sviluppo storico e concreto delle legislazioni sulla cittadinanza, sottolinea Grosso “si deve concludere che (...) tende ad esservi un’idea sufficientemente lucida

¹³⁴ Tra i favorevoli S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Bologna, 2016, p. 113 che ricorda i molti tratti comuni ai diversi Stati: «un codice genetico di valori e atteggiamenti culturali comuni (razionalismo, individualismo, capitalismo industriale di mercato, stato nazionale e nazionalismo, cristianesimo, istituzioni rappresentative)».

¹³⁵ Tra tutte la carenza di un *demos* europeo lamentata da M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle Costituzioni* cit.; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2011, p. 429. Ed ancora la carenza di “originarietà” dell’ordinamento europeo (ATOMASELLI, *Corte di Giustizia, primato del diritto e direttive dell’Unione Europea*, Roma, 2012); oppure l’insostituibilità degli Stati nella tutela dei diritti dei cittadini (A. CASSESE, *Diritto internazionale* (a cura di P. Gaeta), Bologna, 2006, p. 16).

¹³⁶ B. CARAVITA, *Quanta Europa c’è in Europa?*, Torino, 2015.

¹³⁷ B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in www.federalismi.it, n. 17/2004.

¹³⁸ In *La società dell’uguaglianza* cit., p. 179.

¹³⁹ In *Introduzione* in L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell’Unione europea*, Milano, 2010, p. 16. Così anche S. MANGIAMELI, *Processi migratori, principi europei e identità dell’Europa* in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, p. 6 secondo cui la cittadinanza europea dopo il Trattato di Lisbona «costituisce un elemento di unificazione sensibile, in parte avvertito dalla cultura nazionalista, poco generosa e alquanto cieca degli Stati membri». Sulla cittadinanza europea v., nella vasta letteratura, almeno R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell’Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1992, pp. 622 ss.; E. MEEHAN, *CITIZENSHIP AND THE EUROPEAN COMMUNITY*, London, 1993; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, vol. VI, Aggiornamento, Roma, 1995; B. NASCIBENE, *Nationality Laws in the European Union*, Milano, 1996; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Eterogeneità dei principi, pluralità delle forme*, Padova, 1997; P. HABERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1997; V.E. PARSI (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001; V. LIPPOLIS, *Cittadinanza dell’Unione* in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. Cassese), Milano, 2006.

dell'obiettivo politico che si intende perseguire e, in definitiva, dei confini entro cui si intende racchiudere la comunità statale reale¹⁴⁰. Insomma, sono le "ideologie" conclude Grosso, a dare spessore e sostanza ai confini della comunità di cittadini. Per non dire, che quella sostanza, poggia pur sempre nella "profondità dello spazio storico della letteratura, delle scienze e dell'arte che sono specificamente europee ed hanno fondato culturalmente l'Europa – fino al presente"¹⁴¹.

Si tratta di una prospettiva a mio giudizio assai convincente: l'idea della costruzione politica dell'idea di cittadinanza è potenzialmente in grado di sbarrare la strada ai nazionalismi etnici e ad indicare la direzione del processo di integrazione. Purché si tratti di una costruzione con un contenuto normativo specifico¹⁴², per non cadere nell'evanescenza normativa, appunto, della cittadinanza transnazionale.

Sicuramente in questo contenuto normativo si possono già annoverare le interpretazioni evolutive dell'art. 20 del Trattato istitutivo (ora 17 del TFUE) connesse principalmente (ma non solo) alla libertà di circolazione¹⁴³, soprattutto sganciata dalle libertà economiche (come nel caso Zambrano); come pure la dichiarata volontà degli Stati membri dell'Unione di istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro Paesi per la creazione "di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà" (considerando nn. 10 e 13 del Preambolo al Trattato sull'Unione Europea –TUE), o, anche, alla volontà dell'Unione di "offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne" (art. 3, paragrafo 2, TUE).

La dottrina che si muove in questa direzione ha, inoltre, precisato come caratteri fondanti (e differenzianti le cittadinanze nazionali), la circostanza di non dover assumere la

¹⁴⁰ E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, 2015, pp. 35-36.

¹⁴¹ P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 33. Sulla crescente consapevolezza di una comune base culturale europea v. anche, con riflessioni stimolanti B. TURNER, *Cosmopolitan Virtue: loyalty and the City* in I. ENGIN (a cura di), *Democracy, Citizenship and the Global City*, New York, 2000.

¹⁴² Diverso dai canoni della c.d. "cittadinanza" non formalizzata dal basso (quale, ad esempio, quella propugnata da M. AMBROSINI, *Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico*, in *Società Mutamento Politica*, n. 13/2016, pp. 83 ss.) che descrive sicuramente uno stato di fatto ma non aiuta a definire percorsi istituzionali precisi; oppure quella propugnata da E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, 3, p. 435 ss, secondo cui occorre superare l'anacronistica coincidenza tra nazionalità e cittadinanza per definire quest'ultima in termini di adesione ad una "comunità di intenti"; ed ancora quella che darebbe luogo a legami sociali di cui discorre T. GRECO, *Cittadinanza e legame sociale. Qualche spunto*, in I. BELLONI e R. FORLENZA (a cura di), *Questioni civiche. Forme, simboli e confini della cittadinanza*, Savigliano, 2010, pp. 195 ss.

¹⁴³ Nella vastissima letteratura v., recentemente, M. CONDINANZI, A.LANG, B.NASCIMBENE, *Citizenship of the Union and Free Movement of Persons*, Bruxelles, 2008; L.S. ROSSI, *La cittadinanza dell'Unione Europea*, in A.TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008; P. MENGOZZI, *La cittadinanza dell'Unione e il contributo della Corte di Giustizia alla precisazione dell'identità europea*, in M.C BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, pp. 3 ss.; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2010; S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, Napoli, 2011; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; L. ZAGATO (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia 2011 e in particolare i contributi di E. RIGO, S. NICOLIN e B. CORTESE.

stessa cittadinanza come proiezione di fattori marcatamente identitari¹⁴⁴, bensì come fattore di inclusione di aspetti diversi (in *primis* quello di lavoratore)¹⁴⁵. Come pure ha evidenziato i valori comuni (doveri, senso della giustizia rispetto alla forza; amore per la libertà¹⁴⁶) e la dimensione sociale¹⁴⁷.

Indubbiamente quest'ultimo aspetto è sicuramente quello più carente. Il grande progetto politico europeo non aveva alla base la protezione dei diritti sociali, ma l'idea di porre fine ad un periodo di guerre e di fratture. Le innegabili idee neolibériste che stanno a fondamento della costruzione europea e dell'eurozona hanno avuto, tuttavia, un'aspirazione alla realizzazione di una qualche forma di giustizia: "si supponeva che questi principi avrebbero creato una maggiore efficienza e stabilità e che tutti, o così si pensava, avrebbero tratto vantaggio dall'aumento della crescita"¹⁴⁸. La torsione che tali aspirazioni hanno subito è sotto gli occhi di tutti. Si pensava, ad esempio, che dalla libera circolazione sarebbe scaturita un'efficiente distribuzione della forza lavoro e più benefici per tutti. Invece i livelli di indebitamento di taluni Paesi hanno prodotto emigrazione soprattutto di giovani i quali, in tal modo, si sottraggono al pagamento dei debiti contratti dal Paese di origine, con la conseguenza che per chi rimane aumenta il carico fiscale e, conseguentemente, la povertà, soprattutto per le fasce più deboli.

Insomma per tentare di realizzare quel progetto politico, occorre un intento "forte" (non di mera "forza" economica), che sappia trovare un temperamento adeguato tra il fondamento neolibérista della costruzione europea e i contrappesi di una "solidarietà" (la cittadinanza europea) indispensabile per la tenuta del progetto stesso.

Per concludere mi pare utile tornare a Jared Diamond per dare il senso non solo di una possibile prospettiva di evoluzione giuridica, ma altresì per non dimenticare il fiume della storia in cui siamo immersi: "la storia dell'umanità è costellata di conflitti impari tra chi qualcosa ce l'aveva e chi no: tra chi sapeva procurarsi il cibo con l'agricoltura e l'allevamento e chi no – o tra chi lo sapeva fare da molto tempo e chi l'aveva appena imparato"¹⁴⁹ ma allo stesso modo negli ultimi 13.000 anni della storia del genere umano si è sviluppata una tendenza ben definita all'emergere di società sempre più grandi e complesse. Ciò in quanto la tribù non va bene per i gruppi numerosi che, invece, necessitano di darsi strutture di governo

¹⁴⁴ Così R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto*, Torino, 1959, p. 307.

¹⁴⁵ U. VILLANI, *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, pp. 19 ss.

¹⁴⁶ M. NICOLETTI, *L'idea di cittadinanza europea* in C. CANULLO, L. GRION (a cura di), *Identità tradotte. Senso e possibilità di un ethos europeo*, Trieste, 2014, pp. 237 ss e spec. 246 ss.

¹⁴⁷ Su cui v. le stimolanti riflessioni di A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un "nuovo modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 1 ss. e A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in www.federalismi.it n.4/2018 che richiamano (auspicandone l'affermazione definitiva) l'"anima sociale del costituzionalismo del secondo dopoguerra", non sottovalutando, però, i problemi scaturiti dalla (ancora) perdurante crisi economica. Sul punto, volendo, v. anche A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1 ss.

¹⁴⁸ J.E. STIGLITZ, *La grande frattura. La diseguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Torino, 2016.

¹⁴⁹ J. DIAMOND, *Armi, acciaio e malattie* cit., p. 68.

centrali: risoluzione dei conflitti, processi decisionali, economia (redistribuzione) e spazi a disposizione sono i quattro fattori che spingono verso autorità centrali¹⁵⁰ Non dimenticando mai, però, che “le grandi società funzionano solo in presenza di un’economia redistributiva, in cui i beni all’eccesso di un individuo sono trasferiti all’autorità centrale”¹⁵¹.

C’è, insomma, una spinta confermata nella storia dalle società più piccole alle più grandi: le “unità sociali più grandi hanno molti vantaggi su quelle più piccole se – ed è un “se” fondamentale – riescono a risolvere in modo efficiente i problemi legati all’aumento della popolazione, come le minacce al governo da parte di altri aspiranti al potere, il malcontento popolare per la cleptocrazia e i problemi dell’integrazione economica delle parti della società”¹⁵².

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 226-228.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 227.

¹⁵² *Ibidem*, p. 228.