



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

PER UNA CRITICA DEL BEL TESTO DI ALESSANDRO SOMMA: CONSENSI E DISSENSI. NOTA IN MERITO AL VOLUME DI A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Bari, Laterza, 2021, pp. 200*.

Il testo di Alessandro Somma “Quando l’Europa tradì se stessa”, che è uno dei libri più stimolanti sulla materia usciti in questo periodo, si compone, dal mio punto di vista, di tre tipi di osservazioni: condivisibili, non condivisibili, da chiarire in termini di sviluppo.

Anzitutto quelle condivisibili, a partire da una solida tensione federalista europea, su cui non mi soffermo puntualmente dandole positivamente per acquisite, se non tornandoci in conclusione. Il fine quindi è comune, anche se l’autore ed io abbiamo vari dissensi sui mezzi.

Ora passerei a quelle non condivisibili, che vado ora a commentare per ordine.

Per prima cosa non mi ha mai convinto per intero la teoria, riproposta nel volume a pag. VII, che l’Urss e le cosiddette democrazie popolari avrebbero avuto comunque un effetto positivo sulle democrazie liberali perché le avrebbero spinte ad avere una sensibilità sociale. Qui è opportuno distinguere bene tra forze politiche e Stati. Per le prime la sensibilità è endogena, nasce da una crisi dello Stato liberale oligarchico, dalla sua incapacità di integrazione di larghe fasce di popolazione. Questo accade ben prima del consolidarsi dei regimi politici delle cosiddette democrazie popolari. Le forze politiche di matrice socialdemocratica e popolare hanno tale sensibilità nel proprio Dna, non la attingono da fuori e l’hanno declinata dentro al costituzionalismo liberale, fuori da scorciatoie illusorie. Ovviamente, però, se ci spostiamo in termini di realismo politico sul livello degli Stati retti da democrazie liberali la tesi può essere considerata giusta, quella concorrenza ha aiutato a valorizzare il patrimonio genetico di quelle forze, delle loro componenti più aperte alle riforme sociali.

In secondo luogo non mi sembra neanche convincente la tesi che dagli anni ’80 dalla crisi delle ricette economiche precedenti sia scaturito un indirizzo univoco cosiddetto liberista (ibidem): vi sono state diverse linee politiche tra i vari Governi sia in relazione alle forze sociali ed economiche (con in alcuni casi accordi di sistema) sia di merito. Per dirla con una battuta non si può confondere Hayek con Giddens. Va presa sul serio, come sostengono tra gli altri Dilmore e Salvati, la profonda differenza, prima e dopo gli anni ’80, che separa i filoni di liberalismo

* Contributo sottoposto a *peer review*

inclusivo (*embedded*) che intendono addomesticare il mercato da quelli di liberalismo fondamentalista (*unfettered*) che intendono ridurre al minimo i condizionamenti delle istituzioni e delle forze sociali. La tesi di Somma sarebbe sostenibile solo se si ritenesse che i mezzi adottati durante i cosiddetti Trenta Gloriosi, e più esattamente l'intervento dello Stato in economia soprattutto come gestore diretto, costituissero l'unico modo di incarnare le finalità sociali. Ma come sappiamo produttori, regolatore e fornitori di servizi non di mercato possono e debbono essere soggetti diversi, pur in un quadro di welfare robusto. Quella tesi non è quindi sostenibile né in termini costituzionali né in termini politici. Si possono dare finalità sociali perseguite con modalità di intervento pubblico più o meno diretto, con lo Stato nelle vesti di gestore parziale e non monopolistico, regolatore, incitatore, e così via. Le Carte costituzionali, costruite e sorrette per lo più dalle forze politiche di centrodestra e di centrosinistra, tagliano gli estremi di un'economia completamente statalizzata e di una affidata a determinismi di mercato, ma per il resto lasciano ampiamente libere le maggioranze politiche sul piano degli strumenti, tanto quanto è accaduto con gli strumenti dell'integrazione a cominciare dal Trattato Cee e il piano Werner, come sottolinea lo stesso autore (p. 39 e p. 70). Il punto di equilibrio è dato dai conflitti politici, dalle egemonie culturali e dai rapporti di forza, è un processo aperto. Né era realmente ipotizzabile che anche la Costituzione portoghese, scelta appunto come caso paradigmatico, potesse davvero svilupparsi fuori da una logica di equilibrio tra democrazia e mercato, come si ricostruisce appunto alla p. 76 e ss. al di là di alcune formule lessicali imposte dai militari di estrema sinistra, ma prive di consenso sociale a differenza della volontà di integrarsi nell'allora Cee.

In terzo luogo sulla ricostruzione del federalismo di ispirazione cristiana mi sembra che esso dia il giusto spazio a quello di matrice tedesca (fermo restando che a me pare un forzatura ritenerlo in sostanza una variante del liberismo, come dimostra anche la citazione riassuntiva del modello di p. 109), ma manca l'analisi di quello, decisamente prevalente anche per gli influssi su De Gasperi e Schuman, che risale a Maritain (che peraltro influiva anche su Adenauer non meno degli autori tedeschi) e, in parte minore, anche a Mounier e al gruppo di Esprit. Il taglio del federalismo di matrice maritainiana è più spostato in chiave politica che non prettamente economica, sul principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, sull'idea di una fedeltà plurima della persona a più livelli di appartenenza e non è affatto confessionalista. Non è definibile come liberista, anche se apprezzava il gradualismo dell'integrazione funzionale, il mercato unico come elemento di un processo federale politico e, soprattutto, non opponeva europeismo e atlantismo. In particolare suggerirei di tenere presente "L'Uomo e lo Stato" del 1951, di cui ricorre proprio quest'anno il settantesimo anniversario, in cui Maritain presenta in modo più sistematico la riconciliazione con la democrazia attraverso gli Stati Uniti, che poi ritroviamo in modo narrativo nelle "Riflessioni sull'America", opera successiva del 1958: il primo capitolo demolisce il mito della sovranità una e indivisibile che la Rivoluzione aveva "conservato, ma trasferito dal re alla nazione" e l'identificazione tra diritto e Stato. Anche per questo è un errore ricostruire il pensiero di Delors, debitore di Mounier ancor più che non di Maritain, come liberista (p. 80). Delors è sempre stato sostenitore dell'integrazione politica, del coordinamento stretto tra politica fiscale e

monetaria (come peraltro si riconosce a p. 85), ed era uno dei teorici della seconda sinistra che criticava lo statalismo ma in nome di finalità sociali da interpretare in chiave di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Da qui discende anche una diversa valutazione politica del piano Marshall: se per federalisti di orientamento diverso da quello liberale si intendono quelli maritainiani e anche socialisti, essi non avevano affatto l'obiettivo di "impedire la saldatura tra europeismo ed atlantismo" perché erano al tempo stesso sia europeisti sia atlantisti (p. 35) e, peraltro, il tasso di crescita dei Paesi europei fu superiore a quello degli Usa, nonostante le critiche sui divari tra aspettative e risultati di cui si parla a p. 34. La critica risente del fatto che la sinistra comunista e socialista italiana, a differenza dei socialisti di quasi tutti i paesi Ue e dei socialdemocratici italiani, recuperò il dissenso prima sull'Europa e solo dopo sull'atlantismo (come si vede a p. 59 a proposito della Cgil), ma anch'essa alla fine dovette convenire già negli anni Settanta sull'indissolubilità di quei due aspetti. Peraltro, come sottolineato in sede politica da Giorgio Napolitano al momento della svolta del Pci, la *conventio ad excludendum* sul Governo per le forze antiatlantiche non è ricostruibile come "esclusione" (come ancora si propone a pag. 36), ma come un'obiettivo autoesclusione. Il caso italiano è anomalo perché coinvolse anche i socialisti (come ricorda l'Autore richiamando le riserve di Basso a p. 46), ma il Psi non solo si autoescluse dal Governo in quella fase ma fu anche espulso dall'Internazionale Socialista.

In quarto luogo anche la ricostruzione del federalismo liberale sembra un po' unilaterale. Non è un blocco come sembra si voglia sostenere a p. 17, perché dentro di esso si sono mossi filoni diversi, più o meno aperti alle istanze sociali, confluendo anche, non abusivamente, nelle Carte costituzionali compresa la nostra, e alcuni giudizi non possono essere negati, come quelli di Robbins sulla crisi dovuta più al nazionalismo che non al capitalismo come tale (p. 13) e sul fatto che non ci possa essere unione monetaria senza unione fiscale (p. 14). La prospettiva liberaldemocratica della costruzione europea non soltanto rappresenta un fatto positivo per lo sviluppo dei diritti civili, economici e sociali come la storia dimostra, ma resta anche una cassetta degli attrezzi preziosa. Lo è in particolare la concorrenza, che resta un principio di sana competizione capace di superare le tendenze monopolistiche del mercato e offrire a tutti ampie opportunità di partecipazione alla vita sociale ed economica.

In quinto luogo sembra obiettivamente semplicistico criticare la politica di allargamento ad Est perché essa si basava anche sulla richiesta di privatizzazione, vista la precedente economia quasi per intero statalizzata, e perché non postulava una immediata facile convergenza sui diritti sociali che sarebbe stata incompatibile con l'adesione desiderata da tutti (p. 95).

In sesto luogo mi sembra che la costruzione di strutture come l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, dovuta alla riforma costituzionale del 2012 sulla scia del two pack, vada letta in modo del tutto diverso da come si fa a p. 130: è stata tutt'altro che una spoliticizzazione, è stata la premessa per una maggiore autonomia di decisione politica del Parlamento rispetto al Governo, che in precedenza deteneva il monopolio informativo.

In settimo luogo non riproduco qui le osservazioni critiche della ricostruzione relativa al Mes, che secondo Somma resterebbero soggette a una condizionalità forte e su cui ho più volte

argomentato in senso contrario, anche perché nel frattempo mi sembra che su questo si sia ampiamente argomentato in entrambe le direzioni, e soprattutto nelle istituzioni statali e comunitarie sia prevalsa la tesi opposta a quella dell'autore. Mi limito però a ribadire che è in ogni caso non sostenibile anche la tesi minimale di Somma, secondo la quale anche ammesso che le condizionalità possano essere deboli esse potrebbero comunque rafforzarsi in itinere perché nessun tribunale potrebbe accettare la tesi di una riscrittura unilaterale di regole già stipulate (p. 165).

Rispetto al terzo tipo di osservazioni, quelle da chiarire in termini di sviluppo perché, come tali, suscettibili di letture diverse, troviamo anzitutto l'osservazione che si è ridotta la sovranità sulle politiche fiscali e monetarie (p. VIII), ma tale considerazione a quale esito conduce? Ad una nostalgia verso il passato o a invocare che esse si sviluppino sulla nuova dimensione di scala europea? Parrebbe, proseguendo nella lettura, giustamente la seconda, dato che si rileva positivamente l'inizio di forme di indebitamento comune (p. IX). Del resto negli Usa è a livello federale che si usa il debito, non a livello di singoli Stati. Se così è, però, non si possono descrivere gli interventi europei come elementi negativi per il Paese che li riceve, come se fossero ispirati da una volontà negativa. Anzitutto perché non va negata una specificità italiana, una particolare incapacità a spendere in modo efficace risorse che ci vengono assegnate, ma poi, ancor più, perché in realtà le Raccomandazioni Paese non sono ispirate ad un intento di aumentare i divari (p. IX), ma di implementare riforme che sono viste come necessarie anche da un ampio consenso interno che fa fatica a rimuovere veti.

Anche la constatazione che i regolamenti modificativi del Patto di stabilità e crescita passarono dall'utilizzare il vincolo definito comunemente stupido (a partire da quanto dichiarato da Prodi) dell'indebitamento nominale per passare a quello strutturale, al netto degli effetti del ciclo, su cui l'Italia ebbe un ruolo decisivo, quello che è stato usato con la riforma costituzionale del 2012, andrebbe valutata in modo non neutro ma positivo, perché giustamente flessibile e di ispirazione keynesiana (p. 102).

Né obiettivamente possono esistere piani B, di socialismi nazionali, nel caso di fallimento dell'Europa unita, come temuto, pur giustamente a pag. IX: fuori dal successo saremmo solo spettatori del confronto mondiale tra Usa e Cina.

Fa bene, in conclusione, Somma a riproporre le ragioni di un compromesso rinnovato tra capitalismo e democrazia (p. 184), ma mentre lui descrive come dominanti quelle cosiddette liberiste, sottovaluta invece al tempo stesso quelle ben più forti di carattere nazionalistico, a cominciare dal fallimento della Ced fino ad arrivare alle resistenze sul ruolo della Bce sull'assunzione dell'obiettivo della piena occupazione. Vanno quindi "ritrovate le ragioni di un federalismo alimentato da valori" non "alternativi" ma complementari a quelli esclusivamente liberali, come si fece storicamente negli Stati nazionali e come va fatto più decisamente sul piano dell'Unione. Il federalismo di Somma deve assumere come avversari non i liberisti, che sono molti di meno, ma i nazionalisti ben più potenti nei vari Paesi, dai Governi, ai Parlamenti, a qualche Corte costituzionale come quella tedesca (giustamente criticata alle pagg. 158-159), compresi alcuni nazionalisti di sinistra, specie in Francia, che si è battuta per il mantenimento

della politica fiscale a livello nazionale e che è pur assente dagli imputati di p. 92. Sinistra francese anche per questo da anni non più pervenuta.

In altri termini Somma sembra essere prigioniero di una contraddizione: per un verso parla ancora di un “pensiero dominante” (p. 172), liberista e nazionalista, però poi lui stesso ci fa vedere che esso non lo è più, rimarcando la prospettazione ormai evidente di una vera politica di bilancio federale con entrate e uscite (p. 171). Scherzosamente potrei concludere che non è vigente la legge di Murphy: poste queste novità non andrà tutto nel peggiore dei modi come invece sarebbe accaduto se quel pensiero, criticato dall’Autore, fosse ancora davvero dominante.

Stefano Ceccanti