



A. D'ATTORRE, *L'Europa e il ritorno del 'politico'. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 272*.

“Qualcosa è cambiato”, ci si ripete continuamente pensando agli stravolgimenti che la pandemia da Covid-19 sta realizzando. Non si riesce bene ad afferrare cosa, un mutamento è nell'aria. Il fiorire di studi sull'impatto della pandemia sull'effettività dei diritti, sui processi democratici, sull'economia, sulla sanità nella sua configurazione sociale, testimoniano indubbiamente che, piuttosto che il virus in sé, sia l'occasione per rivedere definitivamente quello che già non andava.

Se si guarda al rapporto tra l'«economico» e il «politico» questo è ancora più evidente. La deflagrazione dei temi della mancata democraticità dei processi decisionali in campo finanziario e la riscoperta – evidenziato in più di uno scritto – del principio del *no taxation without representation* ne è la conferma.

L'Autore si inserisce in quella corrente di pensiero che guarda con estrema diffidenza, se non addirittura con desiderio di totale sconfitta, alla *multilevel governance* europea. Non è il primo né, si può immaginare, sarà l'ultimo.

Al lettore di questi studi, viene sempre il dubbio che sia normale, negli Autori di Paesi in crisi, il desiderio di superare la *governance by numbers* per puntare al *governing through numbers* che sia maggiormente redistributivo, solidaristico, democratico e, in definitiva, comprensivo della popolazione degli Stati membri più in difficoltà.

Occorrerebbe chiedersi, però, cosa di questo pensino gli Autori che vivono e ricercano nei Paesi non coinvolti – almeno così tanto - dalla crisi finanziaria e se veramente la pandemia, che non ha risparmiato nessuno, farà loro approfondire l'importanza di un ritorno del «politico» in Europa.

Il volume di D'Attorre tenta di fare un *excursus* di quello che la dottrina ritiene essere il motivo del successo ordoliberal, del perché il keynesianesimo abbia dapprima superato – senza cancellarla – la dottrina ordoliberal e del perché essa vada superata attraverso la riparazione della cesura tra politica monetaria e politica economico-fiscale, non cancellando le regole ma usandole in un giusto dialogo tra economisti e giuristi, al fine del ritorno di un indirizzo politico finanziario che possa costruire un'Europa meno divisiva.

Che ormai ci sia una miriade di interventi dottrinali che riconoscono nell'ordoliberalismo la vera e propria filosofia politica che ha influenzato il processo di integrazione Europea dopo i

* Contributo sottoposto a *peer review*.

“Treant’anni gloriosi” di keynesianesimo è noto; come lo è altrettanto che la corrente economica neo-liberale proprio da detta vera e propria scienza sociale abbia preso spunto. La *ratio* di questo movimento intellettuale, di cui hanno fatto parte esimi giuristi, economisti, sociologi e altri intellettuali di svariate scienze sociali, consiste, secondo D’Attorre, tra gli altri, nel desiderio di uno Stato forte, non nel senso interventista, ma nel tenere a bada le spinte della società verso un eccesso di spesa pubblica che possa soddisfare le sempre crescenti esigenze sociali. Per fare ciò, da un punto di vista squisitamente costituzionale, gli ordoliberali non immaginavano, come potrebbe pensarsi, un’assenza della «Costituzione economica». Criticavano, infatti, quella di Weimar perché non aveva assunto posizioni chiare e definitive sul punto. Una norma di rango costituzionale, infatti, che prevedesse, una volta per tutte, il regime economico avrebbe messo a riparo lo Stato forte da mutamenti futuri spinti dal conflitto sociale.

Tutto il volume è incentrato, a detta dell’Autore, sulla dimostrazione di una duplice tesi. Mentre sulla seconda è semplice approcciare e non discordare, sulla prima si possono nutrire molti dubbi, anche se l’auspicio, almeno per gli Stati europei che soffrono economicamente di più, è fortemente suggestivo.

Insomma, la detta suggestione si fonda sull’assunto che l’attuale sospensione di quelle che vengono definite le regole dell’ordine di Maastricht, intendendosi per tale l’insieme degli automatismi della *governance* economica europea, non sia una parentesi, ma costituisca, a dispetto di quanto dichiarato, la fine di quell’ordine regolamentativo.

La seconda, in effetti strettamente presupposta alla prima, è il ritorno di quello che l’Autore ha definito il ‘politico’. La riabilitazione, cioè, di quell’elemento democratico che infiamma la società per far pervenire all’alto le proprie istanze.

Insomma, quella che Crisafulli, nella sua nota opera sull’indirizzo politico definì la “nebulosa” ove si formano le idee che, passando per la formazione dell’indirizzo politico, divengono diritto.

Non vi è stata teoria, infatti, che abbia reso meglio, con quella metafora, la situazione del conflitto sociale degli anni Trenta del secolo scorso.

Il volume si concentra, per pervenire agli obiettivi sopra detti, a dimostrare la lenta, costante spolitizzazione degli Stati europei, per poi pervenire, alla fine, a spiegare come mai dovremmo ritenere imminente il ritorno il ‘politico’.

Naturalmente, similmente alla letteratura che si è occupata del tema, la metodologia non può non prevedere l’interdisciplinarietà.

Seguendo, dunque, le fila dell’Autore si tenterà di comprendere quanto di vero ci sia nell’auspicio cristallizzato nel volume e, cioè, quanto l’attuale sviluppo del dialogo intergovernativo europeo possa definitivamente intendersi «non come l’inizio di qualcosa di totalmente nuovo, ma come un fattore di accelerazione della definitiva chiusura di un’epoca» (p. 197).

Tutto inizia, secondo il volume, dal lento e inesorabilmente voluto, processo di spolitizzazione della sovranità. La Grande Guerra, infatti, aveva reso l’Europa, a livello geopolitico, il centro occidentalizzato dei due blocchi americano e sovietico. La dipendenza

economica e militare dagli Stati Uniti, attuata con il Piano Marshall del 1947, aveva inferto un duro colpo alla sovranità degli Stati europei, rendendola addirittura *dimidiata* (p. 23).

«Qui è rintracciabile una prima radice di quel divorzio fra il progetto europeo e la dimensione del ‘politico’» che dal piano esterno si trasferirà in quello interno della sovranità «in coincidenza con l’emergere della globalizzazione neo-liberale e la fine della guerra fredda» (p. 24)

E, in effetti, la perdita dell’egemonia geopolitica dell’Europa e la conseguente perdita dell’autonomia politica hanno fatto presupporre che una vera e propria Europa unita non si sarebbe potuta realizzare, se non come tappa intermedia di un più ambizioso obiettivo: la federazione mondiale. Questi i presupposti sia della teoria federalista di Spinelli che di quella funzionalista di Monnet. Poco importa, secondo questa prospettiva, se poi si sia scelta la seconda via, che, però, voleva esclusivamente «istituire un vincolo, sostenuto da una convergenza di interessi materiali, che garanti[sse] la pace fra le maggiori nazioni europee» (p. 27).

Il secondo fattore di spolticizzazione del progetto europeo è, sempre secondo il volume, la costruzione europea come «comunità di diritto» (Hallstein), con il superamento del modello di diritto come *medium* tra potere politico ed economia. Negli stessi decenni in cui la sovranità veniva dimidiata, infatti, l’idea che si sarebbe fatta strada era che il diritto avrebbe dovuto recuperare «il suo primato rispetto alla sovranità politica» (p. 35), dal che si ricaverebbe l’evidente «nesso esistente tra la pretesa *primauté* del diritto comunitario e la sua emancipazione da una matrice politico-legislativa» (p. 36).

La storia però riserva ogni genere di sorpresa, come siamo abituati, oggi più che mai, a evidenziare. E nel caso del presupposto dell’assenza totale di importanza geopolitica dell’Europa post-bellica per l’instaurarsi del blocco statunitense-sovietico, la caduta del Muro, con la nota conseguenza della cessazione della Guerra Fredda, fa incombere sul progetto europeo la necessità di trovare una nuova *ratio* al funzionalismo. Esso diventa dunque «da mezzo – che consentiva alla talpa dell’unificazione di scavare in direzione di un’unità politica che non poteva essere dichiarata come obiettivo esplicito – a fine in sé» (p. 37).

Da un lato, però, l’ottenimento della Francia dell’obiettivo politico della moneta unica come nuovo fine del funzionalismo in cambio dell’accettazione di una Germania di nuovo unita, e, dall’altro, la successiva scelta dell’allargamento a Est, allontanano l’idea dell’approfondimento politico dell’Unione. In effetti, l’inclusione di Paesi così diversi culturalmente, politicamente ed economicamente «indebolisce la possibilità di rafforzare le condizioni minime di coesione» (p. 38).

Ma vi è il terzo fattore – quello decisivo a quanto pare – che spolticizzerà definitivamente il progetto di costruzione europea: l’idea della liberazione del mercato da ogni forma di controllo politico-democratico congiunta alla teoria del «tramonto definitivo della statualità moderna» (p. 39) non più considerata in grado di adattarsi alla post-modernità.

Questo il contesto di ingegnerizzazione del divorzio tra politica monetaria e politica economica e, dunque, di creazione della moneta unica, con la quale, a quel punto, poteva completarsi il percorso di spolticizzazione della sovranità.

Questo insieme di presupposti ha favorito l'avanzare della «talpa della spolticizzazione ordoliberal».

Prendendo in prestito l'idea schmittiana della «neutralizzazione politica dell'economia come condizione di forza del potere statale», l'ordoliberalismo avrebbe realizzato una relazione essenziale tra politica ed economia, in cui però la prima ha la sola funzione di neutralizzare sé stessa in un unico atto: quello costituzionale.

Con esso, si sarebbe immunizzata dal conflitto e dal pluralismo della società, contestualmente stabilendo «una volta per tutte i limiti invalicabili (e piuttosto ristretti) entro i quali questo conflitto può aver luogo» (p. 77).

Naturalmente il progetto europeo non può essere accostato ad una decisione costituzionale. Ciò nonostante si assegna alla decisione politica il compito di ricoprire «una funzione specifica: rimuovere le condizioni istituzionali (eccesso di potere delle assemblee rappresentative), sociali (ruolo dei corpi intermedi) e finanziarie (eccesso di progressività fiscale, di controllo sui capitali e di welfare state) che hanno compresso fin quasi a spegnere gli *animal spirits* (e i margini di profitto) del capitalismo» (p. 82).

Per questo si pensa a una «comunità di stabilità» che includa le classi lavoratrici nella vita sociale ed economica con una decisione dall'alto.

Da queste premesse teoriche, l'Autore scopre le radici ordoliberali della *governance* economica europea, da un lato, caratterizzata da una dispersione della sovranità su più piani per impedire «l'incombere della minaccia di una iper-sovrànità» (89) che l'idea federalista portava con sé e, dall'altro, portata avanti dall'azione della Corte di Giustizia europea con la sua sfera dell'indecidibile giuridico tipico del costituzionalismo *post-sovrano*.

La Corte di Giustizia infatti, per cui i diritti intangibili «sono diventati essenzialmente quelli di proprietà, di libertà di movimento e di iniziativa economica, con uno scarto significativo rispetto al costituzionalismo sociale» (p. 91), diviene «il motore di una costruzione per via giurisprudenziale, non politico-legislativa, di un diritto europeo dell'economia» (pp. 89-90).

Ciò, fino all'Atto Unico europeo del 1986 e il successivo Trattato di Maastricht del 1992 con i quali la talpa ordoliberal raggiunge il proprio scopo. Esso sarebbe definitivamente declinabile nell'esclusione dall'ambito della legalità comunitaria dell'opzione keynesiana fondata sul primato dell'obiettivo della piena occupazione e nel concepimento del diritto come «il fattore di limitazione e neutralizzazione della politica a tutela dell'autoregolazione dell'economia» (p. 93).

La storia, però, vede rifiorire il terrorismo internazionale, la crisi finanziaria e la crisi pandemica. Questi eventi mostrano un'Europa impreparata ai conflitti sociali che questi eventi portano con sé.

Non è questa la sede per svelare la ricchezza di fonti dottrinarie internazionali che confermano le tesi presupposte di cui sopra, né per andare oltre nello svelare particolari di un testo che va indubabilmente letto.

Ciò, non tanto per la completezza, perché la molteplicità dei temi affrontati avrebbe necessitato molte più pagine, quanto per le numerose domande che esso pone al lettore,

inducendolo alla via dell'approfondimento e instillando il desiderio di dibattere su problemi, la cui soluzione consentirà, o meno, di completare il progetto europeo.

L'Autore ha una visione ben definita di quella che potrà essere l'architettura istituzionale dell'Unione europea. Si può essere d'accordo o meno. Nell'uno o nell'altro caso, qualcosa dovrà cambiare. Questo è noto a tutti, perché, come viene affermato nel volume, *the history is back*.

Sergio Spatola