

**Recensione ad Alfredo D'Attorre, *L'Europa e il ritorno del "politico". Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 1-257**

CARLO MAGNANI\*

---

Indice disponibile all'indirizzo:

[www.giappichelli.it/media/catalog/product/summary/9788892191464.pdf](http://www.giappichelli.it/media/catalog/product/summary/9788892191464.pdf).

Data della pubblicazione sul sito: 23 febbraio 2021

**Suggerimento di citazione**

C. MAGNANI, *Recensione ad Alfredo D'Attorre, L'Europa e il ritorno del 'politico'. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 1-257, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Urbino "Carlo Bo". Indirizzo mail: [carlo.magnani@uniurb.it](mailto:carlo.magnani@uniurb.it).

Alfredo D'Atorre ha dato alle stampe un interessante volume che prova a fare il punto sulla evoluzione delle principali teorie giuridico-politiche elaborate in dottrina sul processo di integrazione europea. Per i tipi della *Giappichelli* è uscito infatti (a fine 2020) *L'Europa e il ritorno del "politico". Diritto e sovranità nel processo di integrazione* che, con una lunga Introduzione e sei capitoli ben equilibrati, prova a fornire chiavi di lettura per comprendere quel complesso processo istituzionale che la pubblicistica denomina spesso senza troppe sottigliezze "l'Europa". Il libro di D'Atorre ha un taglio prevalentemente scientifico, lo si vede dalla copiosa bibliografia e dalle note che ne rendono puntualmente conto. La lettura è fluida, non inframmezzata da continue citazioni, mentre le varie posizioni dottrinali risultano esposte ed esplicitate nelle note a piè di pagina.

Il processo di integrazione europea può essere analizzato da diversi ambiti del sapere, quello offerto da D'Atorre è un punto di vista interdisciplinare che prova a dare conto di un «oggetto, costituito da un inestricabile intreccio di elementi economici, giuridici, politici sociali e storici» (p. 11). L'asse principale è però quello giuridico-politico, con il trattino, nel senso della sintesi tra la dimensione giuridica e quella politica: si possono infatti trovare riferimenti al diritto pubblico, alla teoria generale del diritto e alla riflessione politica ed economica in senso stretto. La letteratura che viene citata rappresenta le voci più autorevoli, sia nazionali che internazionali, del dibattito teorico attorno alla questione europea; in più si registra anche una meritevole menzione e attenzione verso alcuni importanti pronunciamenti della Corte di Giustizia della Unione europea nonché del Tribunale costituzionale tedesco.

Nell'indagine scientifica delle varie dottrine e dei temi centrali della integrazione europea non manca però, e questo è un ulteriore pregio del libro, il rimando alle ricadute ideologiche della costruzione europea nella opinione pubblica. «Questo lavoro prova ad analizzare proprio il rapporto fra la ricerca teorica su questi temi e un retroterra ideologico e culturale più generale. L'obiettivo è dimostrare come questa prospettiva possa rivelarsi preziosa per capire sia la direzione che il processo di integrazione ha preso a partire dagli anni Ottanta, sia il modo in cui si è formata una chiave prevalente di interpretazione che ha accompagnato questo percorso» (p. 2). Insomma, la narrazione politica dominante sull'Europa ha, come ogni ideologia, serie basi culturali e scientifiche che devono essere in primo luogo comprese.

Il percorso di comprensione critica è organizzato su due livelli, da un lato troviamo l'Introduzione e il capitolo conclusivo, dall'altro il *corpus* centrale del libro. Nel primo tragitto, l'Autore manifesta una propensione a guardare avanti, muovendo dall'impatto della doppia crisi, quella economica del 2012 e quella attuale della

pandemia del 2020, mette insieme un quadro ove si registrerebbero elementi di discontinuità con l'integrazione europea così come l'abbiamo conosciuta sino ad oggi. Sarebbe in corso un vero e proprio «spiazzamento nello scenario post-crisi tanto dell'europeismo liberista, custode dell'ortodossia di Maastricht, tanto dell'antieuropeismo nazionalista, che aveva scommesso sulla disintegrazione» (p. 13) della moneta e dell'Unione europea. Nella seconda direzione, quella appunto che si sostanzia nei cinque capitoli centrali, a prevalere è la ricostruzione (e decostruzione) delle principali teorie che hanno sorretto il processo di integrazione giuridica, alimentandone, al contempo, la narrazione ideologica.

Proviamo a muovere da questa parte più analitica. Il lettore si troverà di fronte ad una rassegna, ed al relativo svolgimento storico, dei principali nodi teorici e politici che contrassegnano l'attuale fase della Unione europea. Un dato di partenza è costituito dalla appartenenza del progetto europeo al blocco atlantico: esso «muove i suoi primi decisivi passi come tassello fondamentale del blocco occidentale e della sua strategia di contenimento dell'avanzata del socialismo reale» (p. 23). L'avvio del processo ha goduto di una certa felice ambiguità, quando l'impostazione federalista (Altiero Spinelli) insidiava il funzionalismo (Jean Monnet) e il livello della integrazione giuridica ed economica lasciava agli Stati ampia autonomia nella definizione delle proprie politiche pubbliche. È la fase dei Trenta Gloriosi (1945-1975) che segna il compromesso socialdemocratico e il *welfare state*.

Dopo il crollo del Muro di Berlino, la visione funzionalista ha preso l'egemonia trasformando «l'integrazione giuridica da *mezzo a fine in sé*» (p. 37): lo spazio di azione politica che l'istanza federalista, comunque, prevedeva è stato così del tutto ridimensionato. Emerge qui il fattore costitutivo, secondo D'Attorre, della integrazione europea di Maastricht: cioè il suo essere un processo di neutralizzazione economico-burocratica della politica, del tutto "spoliticizzato". La congiuntura della fine della Guerra fredda condensa una micidiale miscela di processi, riassunti nella categoria della globalizzazione, che hanno interagito con l'integrazione europea approfondendo ulteriormente la tendenza alla contrazione dello spazio del conflitto politico.

In pochi anni non sono stati raschiati via solo i Trenta Gloriosi del compromesso sociale keynesiano, con le relative conquiste in termini di diritti sociali e di regolazione politica dell'economia, ma ad essere stravolta è stata l'idea stessa di Modernità, che aveva mantenuto una sua costante tensione, pur tra conflitti e prestazioni altalenanti, praticamente dal Seicento sino a tutto il Novecento. La concezione della politica come costruzione artificiale del corpo sociale, materializzatasi prima nella sovranità statale e trasferitasi poi nella sovranità democratica del costituzionalismo novecentesco, è diventata la vera posta in gioco (concettuale e istituzionale) nel contesto del diffuso globalismo politico e

giuridico. A partire dagli anni Ottanta «inizia gradualmente a formarsi anche in ambito teorico un nuovo *sensu commune*, secondo il quale» la globalizzazione e il postfordismo determinerebbero una nuova necessità storica irreversibile, cioè una l'alba di una epoca ove sarebbero ormai «fuori gioco gli elementi fondanti della modernità politica dispiegata: lo Stato, la sovranità, la cittadinanza e la democrazia su base nazionale» (p. 96). Protagonisti di questa sensibilità teorico-culturale nuova, che ben presto è diventata ideologia corrente nella opinione pubblica e nell'agenda politica, non sono stati solo i liberali tradizionali, rinfrancati dalla nuova centralità del privato a scapito di ciò che è regolazione pubblica, ma anche i ceti intellettuali di una sinistra ormai orfana di una cultura politica solida ed in cerca di nuovi approdi teorici. Il globalismo è diventato un credo comune, e l'europesismo ha costituito una forma specifica di questo processo favorito dalle classi dirigenti. L'idea dello Stato sovrano, radicalizzata nel Novecento nelle costituzioni democratico sociali, è stata scalzata dalla idea di una comunità globale tenuta assieme da valori universali. La filiera del giuridico che andava dalla *democrazia alla legge* e così ai *diritti*, è stata soppiantata, da parte progressista, da una nuova linea che muove dal ruolo dei *giudici* per transitare tramite le loro *sentenze ai valori universali* da mediare. Al posto del conflitto politico democratico, reso inutile dal fatto che sull'economia decide solo il mercato, si è introdotto il bilanciamento dei principi morali che stanno dietro ai diritti. Per certi versi è la morte del positivismo giuridico kelseniano, che pure è il retroterra della decostruzione della sovranità, sostituito da un neo-giusnaturalismo laico. Di certo è la crisi della tradizione moderna, con esiti nichilistici testimoniati dalle formule concettuali impiegate per rendere conto del fenomeno: moneta senza Stato, Stato senza popolo, popolo senza identità, costituzionalismo senza Costituzione.

D'Attore è molto bravo nel collegare i fili che uniscono questo contesto teorico e culturale alla integrazione europea. La stessa "primazia" del diritto comunitario sul diritto statale è stata opera, condotta nel silenzio e fuori dai riflettori, della Corte di Giustizia della Comunità europea, che già nei primi anni Sessanta segnava la configurazione dell'ordinamento comunitario come una specie nuova, non un trattato internazionale ma un ordine 'multilivello' frutto della auto-limitazione volontaria della sovranità da parte degli Stati aderenti. È vero che la Corte costituzionale italiana ha risposto con la "dottrina dei contro-limiti", mai messa davvero in atto però.

Il processo di integrazione europea si è trovato dentro una dinamica del tutto inedita. A partire dalla rivoluzione neo-liberale degli anni Ottanta, passando per la caduta del socialismo reale, aggiungendo poi l'avvento della globalizzazione finanziaria, l'Unione europea è diventata un caso di scuola del nuovo dogma neo-liberale, una sorta di precipitato in cui vari fenomeni sono confluiti potenziandosi l'uno con l'altro. Forse il contributo più originale che è stato apportato dall'interno

è costituito dalla dottrina di matrice tedesca dell'*ordoliberalismo*, non solo una concezione dell'economia, ma (come dice bene l'Autore, che dedica diverse pagine al tema) una vera e propria filosofia sociale, che si pone l'obiettivo di progettare organicamente l'evoluzione della comunità mediante rigidi rapporti tra società e capitale. L'economia sociale di mercato indica una forma di liberismo bilanciato (bassa inflazione, niente deficit, esportazioni) e non contempla il conflitto politico.

L'ordine di Maastricht, secondo D'Attorre, che segue qui un filone critico ben presente nella teoria, è pertanto un ordine spoliticizzato. Le dinamiche della democrazia si sono impoverite, ristrette e condizionate dall'incombenza dell'economico che ha preso il sopravvento nella crisi dello spazio tradizionale della politica, quello statale: lo stesso Euro è l'esempio di una moneta senza governo politico.

Nell'architave delle istituzioni europee si materializza la tripla crisi della modernità giuridico-politica: la crisi della sovranità, dello Stato e non ultima della rappresentanza politica. Il ruolo del Parlamento europeo è considerato pressoché unanimemente da rafforzare, privo di quelle prerogative che lo contrassegnano solitamente in uno Stato costituzionale di diritto. I modelli decisionali della Unione europea, inoltre, sono ispirati a principi quanto meno ambivalenti nei quali si concretizzano le crisi di cui sopra. La *governance* ha soppiantato il *government*, ridimensionando il peso della rappresentanza politica per affidarsi al metodo intergovernativo della concertazione tra gli esecutivi. Gli stessi concetti di federalismo e sussidiarietà, che sono tanto centrali nei Trattati e nella dinamica istituzionale, possono servire in astratto per rafforzare il ruolo dello Stato mediante una spinta unificatrice ma hanno una valenza opposta, agendo cioè «come *disarticolazione* dell'unità di un ordinamento politico esistente e superamento del suo impianto *centralista*» (p. 148). Essi sono stati impiegati per immaginare una Europa delle Regioni che saltasse la mediazione statale, promuovendo una *governance* fondata sul rapporto amministrativo tra enti territoriali e apparato *tecnocratico* di Bruxelles. L'Europa post-sovrana diffida dello Stato ma rischia così di spoliticizzarsi nella frammentazione territoriale: Althusius prende il posto di Hobbes.

Dato questo quadro, possiamo ad esaminare quella che appare la parte più costruttiva del libro, quella cioè rivolta a proiettare la teoria sugli scenari futuri. La dimensione politica che è stata prosciugata dalla integrazione giuridico-funzionale rischia di ripresentarsi sotto altre spoglie. Le affermazioni dei movimenti populistici o sovranisti, con tutto il carico di ambiguità da assegnare a questi termini, sono il sintomo che ciò che viene rimosso con la neutralizzazione tecnica ritorna in forma politica in altre forme, magari poco razionali. Una società non può essere a lungo privata del conflitto politico. Questi processi però sono appunto solo sintomi, non risposte efficaci, secondo D'Attorre, della necessità di un ritorno della politica.

Qui si innesta un ragionamento prospettico. Per l'Autore, infatti, dopo la crisi del debito privato (e non pubblico, come si dice) e soprattutto per via di quella della pandemia (entrambe per certi versi in corso), si danno le condizioni per «un definitivo cambio di scenario» (p. 190). I toni sono abbastanza decisi e decisivi: «Il mondo in cui l'ordine di Maastricht è stato pensato e costruito cessa definitivamente di esistere, i problemi e gli obiettivi che avevano la fase precedente, a partire dal contenimento dell'inflazione e del debito pubblico, appaiono *lunari* rispetto alle nuove drammatiche priorità» (p. 191). Non solo Europa però, ad essere in agenda sarebbe ormai il tema della *deglobalizzazione*: «la pandemia sembra destinata a portare a definitivo compimento quel tramonto della globalizzazione neo-liberale che era già in atto».

D'Attorre compie queste valutazioni appoggiandosi su dati di fatto e non su semplici desiderata: la sospensione del Patto di Stabilità, i piani di intervento della BCE a sostegno dei titoli statali, i vari programmi di finanziamento alla emergenza pandemica, non ultimo il Recovery Fund, un nuovo atteggiamento sulla monetizzazione del debito pubblico e sulla sua mutualizzazione, sono sintomi che qualcosa sta cambiando. Tutto starebbe ad indicare che sarà necessaria una ripresa della centralità della statualità e che il progetto europeo dovrà, per forza di cose pena la sua stessa sopravvivenza, prendere decisioni così fondamentali da dover segnare una discontinuità verso il ritorno della politica. L'Autore tende qui a configurare uno sbocco quasi inevitabile, senza alternative. Si potrebbe obiettare, svolgendo il compito di interlocutore critico, che il governo della Unione europea pare tuttora contrassegnato dal più assoluto occasionalismo, affidato come è a provvedimenti contingenti e provvisori nei quali è difficile intravedere una linea strategica di fondo, tranne quella di rimediare alle urgenze. Gli interventi della BCE, da quelli voluti da Draghi sino al Recovery, sono frutto di atti che non trovano riscontro nei Trattati, i quali continuano ad essere però in vigore e non si vedono all'orizzonte neppure segni di riforma radicale. L'Unione europea presenta un assetto che sembra lontanissimo da un basilare Stato di diritto. Inoltre, come ricordava Keynes, l'abbandono delle vecchie idee è più faticoso della ricerca di quelle nuove. La ricerca teorica però fa bene a misurarsi già da ora con questi problemi, anche se sono ancora *in fieri*. D'Attorre conclude il suo lavoro provando ad indicare una strada, auspica che la politica democratica possa riattivarsi negli Stati e possa trovare finalmente il giusto spazio anche a livello europeo. «Bisogna immaginare forme di democrazia confederale che arricchiscano e potenzino quella nazionale negli ambiti in cui è possibile, non che abbiano la pretesa di sostituirla o neutralizzarla» (p. 215) per giungere a nuovi spazi di sovranità politica comune. Una scommessa da sostenere anche nel lavoro culturale.