

Francesco Saitto

**J. Hien, C. Joerges (eds.), Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics, Oxford-Portland, Hart, 2017**

(doi: 10.1438/90182)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2018

**Ente di afferenza:**

*Università la Sapienza di Roma (Uniroma1)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Jean-Paul Costa, *La Cour européenne des droits de l'homme. Des juges pour la liberté*, II ediz., Parigi, Dalloz, 2017, pp. 1-282.

Dal 1998 al 2011 Jean-Paul Costa è stato giudice alla Corte europea dei diritti dell'uomo, e Presidente dal 2007 al termine del mandato. Prima di entrare alla Corte di Strasburgo era stato a lungo membro del *Conseil d'État*, dopo essersi formato negli studi di diritto pubblico e in particolare delle *libertés publiques*, sotto la guida di Jean Rivero e di Guy Braibant.

Pubblicato in una prima edizione nel 2013, il volume è ospitato nella collana *Les sens du droit* di Dalloz, che aspira a diffondere una comprensione critica del diritto presso un pubblico non specializzato. Eppure non appartiene al genere divulgativo. Il linguaggio è certo semplice, ma la semplicità è un pregio agli occhi di qualunque lettore; e il contenuto arricchisce, come vedremo, le prospettive dello studio su una giurisdizione che si è imposta all'attenzione scientifica in tutto il continente.

Nelle prima parte Costa dà conto della storia della Convenzione e della Corte, e ne sintetizza efficacemente la giurisprudenza nei diversi settori, non senza avvertire subito che essa tende a evitare “*un vain formalisme*”, nella misura in cui si ritorcerebbe contro la tutela di quei diritti che spetta alla Corte assicurare (p. 78). Da cui l'attenuazione di regole processuali tipiche di una corte internazionale: l'esperibilità del ricorso previo esaurimento dei ricorsi interni allo Stato membro, o principio di sussidiarietà, viene meno non solo nei casi di conflitti armati (fra Turchia e PKK o fra Russia e ceceni), ma anche quando i giudici nazionali rivelino un atteggiamento di reticenza, almeno nei ricorsi promossi da vittime di torture (*Selmouni c. France* [1999]); così come risulta limitata l'attribuzione dell'onere della prova al ricorrente il quale si trovi in una posizione di debolezza di fronte allo Stato convenuto. Ancora, risponde al principio di effettività del-

la tutela dei diritti, stavolta sul piano sostanziale, un'interpretazione degli obblighi dello Stato non limitata a quelli di astensione, come previsto dalla Convenzione, ma estesa a quelli positivi di protezione delle persone, specie per le violazioni più gravi.

L'A. traccia un bilancio nettamente positivo della giurisprudenza di Strasburgo, come dimostrano la sua profonda influenza sui sistemi e sulle prassi giuridiche degli Stati membri del Consiglio d'Europa, a partire dalle giurisdizioni superiori, e il prestigio acquisito su scala mondiale presso le Corti costituzionali e quelle istituite a tutela dei diritti dell'uomo (p. 135). Non si tratta, tuttavia, di una posizione apologetica. Non vengono infatti nascosti i formidabili problemi che la Corte sta incontrando, come si vede soprattutto nella seconda parte, dedicata all'esperienza vissuta da Costa in qualità di giudice e poi di Presidente.

Egli entra alla Corte nel 1998, l'anno a partire dal quale cominciano ad aumentare le adesioni alla Convenzione di Paesi dell'Europa dell'Est: da allora, a parte il Principato di Monaco, vi hanno aderito Georgia, Russia, Armenia, Azerbaidjan, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro. Corrispondentemente, nell'arco di un decennio, nove nuovi giudici si sono aggiunti ai precedenti, facendo salire i componenti dell'organo da 39 a 47, 25 dei quali vengono da Paesi dell'Europa occidentale e 22 da Paesi dell'Europa centrale, orientale e baltica. Sempre nel 1998 entra in vigore il Protocollo n. 11, che sopprime la Commissione e incentra nella Corte tutte le funzioni giurisdizionali del Consiglio d'Europa, ristruttura l'organizzazione interna della Corte, riduce da nove anni a sei la durata del mandato dei giudici (che resta tuttavia rinnovabile) e ne fissa il limite massimo di età a 70 anni.

Quello di Costa è dunque il racconto molto ricco e circostanziato della "nuova Corte" in cui ha operato, con un contenzioso cresciuto enormemente e con le relative attese di giustizia, che accomunano per la prima volta cittadini degli Stati dell'intero continente. Mi limiterò a riportare i punti che mi paiono salienti, specie per l'apporto che arrecano alla comprensione della Corte da parte dei numerosi commentatori della sua giurisprudenza.

Il primo riguarda i principi di indipendenza e di imparzialità. I giudici sono eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nell'ambito di una terna di candidati proposti dal governo di ciascuno Stato: sistema, dice l'A., relativamente più democratico di quello previsto per altre corti internazionali e per la Corte di giustizia dell'Unione, ma che non esclude, vista l'estrazione dei membri dell'Assemblea parlamentare, scelte di segno esclusivamente politico. Per giunta, secondo una regola della Convenzione mutuata dal modello delle giurisdizioni internazionali sui ricorsi interstata-

li, il giudice di uno Stato membro che sia parte del processo deve far parte del collegio giudicante. Nonostante il sospetto di parzialità che a prima vista ingenera, Costa difende “la regola del giudice nazionale”. Intanto, chi privilegiasse le ragioni del suo Paese all’interno del collegio perderebbe subito credito presso i colleghi: ecco perché ogni membro della Corte si conforma di solito a quel “*devoir d’ingratitude*” verso lo Stato che lo ha nominato di cui ha parlato Robert Badinter a proposito dei membri del *Conseil constitutionnel*. D’altra parte, e questo è invece un tratto tipico della Corte europea, il giudice nazionale funge da “*pédagogue*” verso gli altri, essendo il solo in grado di spiegare le specificità di un certo istituto o regola dello Stato che è parte del processo, ciò che si rivela tanto più necessario nei frequentissimi richiami al margine nazionale di apprezzamento (p. 157).

Altro aspetto da considerare con attenzione è il rapporto fra i giudici. Costa si dichiara convinto sostenitore del dialogo interculturale che si sviluppa fra colleghi di diversi paesi e nazionalità, tenuti a stabilire la loro residenza a Strasburgo in base a una disposizione del Protocollo n. 11, e perciò portati a intessere una rete di relazioni reciproche che vanno oltre le occasioni formali (p. 186). Peraltro, i candidati designati sono quasi sempre motivati a difendere e a promuovere i diritti e le libertà (p. 175), il che abbatte notevolmente le barriere culturali. Infine l’A. contesta con forza il pregiudizio, diffuso fra i giuristi dei Paesi “tradizionali”, secondo cui i giudici degli Stati di più recente democrazia non sarebbero in grado di giudicare le decisioni di tribunali nazionali più antichi e rispettabili. Nella sua esperienza, né il talento giuridico né l’indipendenza, e perfino il coraggio, sono mai dipesi dalla provenienza nazionale dei colleghi, al punto da fargli rivolgere un’eloquente esortazione: “*Français, Occidentaux, encore un effort pour être, sinon républicains, du moins démocrates, et internationalistes!*” (p. 266).

Con lo stesso spirito affronta il delicato tema del diverso radicamento sul continente della democrazia e dei principi dello Stato di diritto. Non nega che, dopo la caduta del Muro di Berlino, i progressi siano stati molto diseguali. Ma invita a considerare che gli Stati già appartenenti al blocco sovietico sono usciti da lunghi decenni di totalitarismo, che una generazione non può bastare a cambiare un sistema da cima a fondo, e che in ogni caso è valsa la pena incoraggiarne l’adesione alla Convenzione dal punto di vista della tutela dei diritti dell’uomo, anche se per la Corte, e per i suoi Presidenti, sarebbe stato più comodo che il Consiglio d’Europa si esaurisse nel club delle “vecchie democrazie” (p. 264).

Ho insistito su questo aspetto del racconto di Costa, perché di solito i nostri commenti e le nostre valutazioni della Corte non tengono conto delle straordinarie differenze fra gli Stati membri, proprio sotto il profilo del rispetto dei principi dello Stato di diritto e della democrazia. Il numero delle decisioni che constatano almeno una violazione della Convenzione vedono ai primi posti, nell'ordine, la Turchia, l'Italia, la Russia, la Romania, la Polonia, l'Ucraina e la Francia. Se però consideriamo che nei casi italiano e francese tali violazioni riguardano molto spesso la durata dei processi (art. 6 CEDU), mentre negli altri hanno a che vedere col diritto alla vita e col divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti, i principi minimi essenziali sanciti agli artt. 2 e 3, Francia e Italia scendono alla decima e alla dodicesima posizione, mentre Russia e Turchia primeggiano di gran lunga sugli altri Stati, seguiti da Ucraina, Romania e Bulgaria (p. 262).

Mi sembrano dati necessari per comprendere la giurisprudenza di Strasburgo. Invece noi, non parlo solo degli italiani ma degli "occidentali" in generale, ci concentriamo di frequente sulla Corte quale una delle protagoniste di un "dialogo fra le Corti" (termine, apprendiamo dal libro, coniato a suo tempo da Bruno Genevois), che si intende riferito soltanto alla Corte di giustizia dell'Unione europea e alle nostre corti nazionali. È tempo di capire che da Strasburgo viene molto di più, compresi gli ostacoli che la Corte incontra sul suo cammino.

Ma il libro si rivela prezioso anche per altri profili, a partire da quelli procedurali e organizzativi, tanto più importanti in una stagione in cui l'eccessivo contenzioso minaccia di ostruire i lavori della Corte. Né questa è la sola incognita che si addensa sul suo futuro, se si pensa alla regressione dei valori democratici e del senso dei diritti fondamentali in corso in molti Paesi europei, e alla crescente incertezza di riferimenti ideali.

Costa ne è tanto consapevole da aver per questo aggiornato le conclusioni della seconda edizione. Nello stesso tempo, è però convinto che oggi l'Europa e perfino il mondo hanno ancora più bisogno della Corte: "Si ce constat, qui est un acte de foi, est exact, alors il faut que les États qui ont créé la Cour et qui la font vivre montrent par des actes que leur attachement verbal aux droits de l'homme, à la Convention européenne des droits de l'homme est réel; que leur propre foi est suffisamment sincère pour les pousser à agir": alla fine, "les droits sont l'affaire de tous. Pas seulement des 'juges pour la liberté', mais des citoyens et des citoyennes eux-mêmes. S'ils se mobilisent un peu, ils peuvent faire beaucoup" (p. 273).

In questi passi, dove il giudice si fonde con l'appassionato cultore dei diritti dell'uomo e di una democrazia aperta e inclusiva, il lettore potrà

avvertire una premonizione sul prossimo futuro del costituzionalismo europeo.

Cesare Pinelli, Ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università La Sapienza di Roma, Piazzale Aldo Moro, 5, 00185 Roma, email: cesare.pinelli@uniroma1.it

J. Hien, C. Joerges (eds.), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Oxford-Portland, Hart, 2017.

1. Nel contesto attuale, in un quadro in cui sempre più raffinato appare lo studio di quelle che potrebbero definirsi le ripercussioni normative della crisi economica che ha investito l'Europa, notevole attenzione viene prestata allo studio della matrice ideologica che caratterizzerebbe le politiche poste in essere a livello sovranazionale. Da più parti, infatti, si è denunciato il rischio che la natura tecnocratica di queste politiche metta in discussione le conquiste del costituzionalismo democratico novecentesco, compromettendone il funzionamento<sup>1</sup>, fino ad esaurirne l'operatività in una logica di fatto illiberale di cui lo stesso neoliberalismo finirebbe per essere vittima<sup>2</sup>.

Del resto, negli ultimi anni, si è senza dubbio assistito a un inesausto sforzo di rispondere, sia sul piano strutturale sia sul piano congiunturale, a una crisi di sistema che si è sviluppata con una intensità del tutto peculiare nel contesto europeo. E l'attenzione della dottrina non ha potuto ignorare come le strutturali debolezze del quadro normativo europeo abbiano fatto emergere una significativa difficoltà nella capacità di individuare le cause primigenie della crisi, ora ricercate nell'ammontare dei debiti pubblici nazionali, ora nel modo in cui fu concepita l'Eurozona nel suo complesso. L'alto tasso di sperimentalità che ha connotato negli ultimi anni l'azione di contrasto alla difficile congiuntura in atto – che rispecchia una evidente incertezza sul piano eziologico delle ragioni della crisi – ha inevitabilmente inciso anche sulla qualità e sulla efficacia delle risposte offerte per arginarne le conseguenze.

<sup>1</sup> Nella letteratura italiana, cfr. almeno M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016, O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, Milano, 2016 e A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, 2017.

<sup>2</sup> M. De Carolis, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Macerata, 2017.

Non è possibile in questa sede ripercorrere un dibattito così ricco e, ormai, sviluppato su un arco temporale piuttosto lungo. Appare tuttavia necessario ricordare come in esso non si sia mancato di mettere in evidenza quelle debolezze strutturali del processo di integrazione europea che da tempo venivano denunciate. Si fa riferimento, per esempio, al problema dei limiti dell'integrazione negativa<sup>3</sup> o al tema del *deficit* democratico, in una prospettiva sia strutturale sia istituzionale<sup>4</sup>. Il riemergere di una discussione su questi profili del processo di integrazione ha consentito di tematizzare nuove prospettive di riforma dell'Unione, in parte anestetizzate da una tutto sommato soddisfacente *output legitimacy*<sup>5</sup> che ha per lungo tempo portato a sottovalutare i rischi di una *federalizzazione* di matrice hayekiana<sup>6</sup>.

Si è così avuta conferma delle inevitabili contraddizioni che l'elegante costruzione teorica della *Mittelbarkeitslehre*, elaborata in primo luogo dal *Bundesverfassungsgericht*, produce a livello europeo<sup>7</sup>, da un lato, generando una iper-responsabilizzazione dei canali nazionali della rappresentanza e, dall'altro, portando a sopravvalutare, peraltro aporeticamente, le implicazioni del *deficit* democratico europeo<sup>8</sup>. In un quadro decisamente complesso – in cui è ormai chiaro che la democrazia rappresentativa sta vivendo una fase di profonde contraddizioni e in cui la battaglia per difendere l'equilibrio costruito sul “compromesso keynesiano”, così come invertisi nella seconda metà del Novecento, sembra solo un modo per “guadagnare tempo”<sup>9</sup>, essendo in atto perlomeno dagli anni Settanta il tentativo di elaborare risposte adeguate alle nuove sfide prodotte dalla tensione tra capitalismo e democrazia<sup>10</sup> – quella che è stata felicemente definita come la

<sup>3</sup> F.W. Scharpf, *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a “Social Market Economy”*, in *Socio-Economic Review*, 2010, 211 ss.

<sup>4</sup> A. Maurer, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden Baden, 2002, spec. 34 ss.

<sup>5</sup> F.W. Scharpf, *Governare l'Europa*, Bologna, 1999.

<sup>6</sup> F.A. von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra stati* (1939), Soveria Mannelli, 2016.

<sup>7</sup> In merito, P. Ridola, *Il principio democratico tra stati nazionali e Unione europea*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, in generale 305 ss. e, più nello specifico, 317-319.

<sup>8</sup> Per un approfondimento, se si vuole, F. Saitto, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, spec. 67.

<sup>9</sup> In merito, W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico* (2013), Milano, 2013.

<sup>10</sup> In particolare, rifletteva sui malfunzionamenti collegati alle intersezioni tra democrazia rappresentativa e applicazione del keynesismo già C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal-Democracy* (1977), Don Mills, 2012, spec. 92.

“sindrome di Tocqueville”<sup>11</sup> sembra, infatti, salire primariamente dai singoli stati-nazione che non sono più in grado di rispondere, da soli, alle sollecitazioni della profonda trasformazione che l’Europa sta attraversando<sup>12</sup>.

2. Proprio con l’obiettivo di intervenire in un dibattito ormai particolarmente ricco e variegato, Joerges e Hien propongono un ampio lavoro in cui, coordinando un considerevole numero di autori, si prefiggono di chiarire i termini della articolata teorica ordoliberal, di ricostruirne culturalmente e storicamente il rilievo e l’influenza esercitata sul piano politico, di metterne in luce le radici etico-religiose nonché di stabilirne il reale impatto sul processo di integrazione europea. Senza con ciò voler negare la centralità che le idee tradizionalmente considerate come ordoliberali hanno assunto nel dibattito europeo odierno, l’obiettivo sembra, dunque, quello di chiarire alcuni nessi che si sono innegabilmente instaurati tra ordoliberalismo e altre forme di neoliberalismo, per conservare una maggiore capacità di tipo epistemologico all’aggettivazione “ordoliberal”. Da tempo ormai, del resto, Christian Joerges cerca di precisare quale sia il reale peso delle teorie ordoliberali nel processo di integrazione europea sul piano degli assetti istituzionali, criticando, in fondo, una tendenza che porta a definire come ordoliberali anche politiche che sarebbero da considerarsi del tutto incompatibili con il pensiero di quella Scuola, senza tuttavia negare come alcune radici debbano effettivamente farsi risalire proprio ai tratti di quel pensiero<sup>13</sup>. Era stato già Foucault, peraltro, a mettere in luce come la fortuna politica degli ordoliberali in Germania, dopo la Seconda guerra mondiale, non ne avesse favorito anche un’inequivoca preminenza

<sup>11</sup> Cfr. P. Mair, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti* (2013), Soveria Mannelli, 2016, *passim*, secondo il quale, in particolare, la “sindrome di Tocqueville” si manifesta come conseguenza di una politica nazionale in cui «i politici possono gradualmente svestirsi della responsabilità di decisioni [...] potenzialmente impopolari e quindi difendersi dalla possibile reazione negativa dell’elettorato», con ciò cagionando una «crescente incapacità di giustificare i propri privilegi in un contesto in cui svolgono funzioni sempre meno importanti» (135).

<sup>12</sup> Per la costruzione di una nuova *Memberstatehood*, C.J. Bickerton, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, 2012.

<sup>13</sup> Cfr. C. Joerges, *What is Left of the European Economic Constitution?*, in *EUI Working Paper-Law*, 13, 2014, Id., *Brother, Can you Paradigm?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, 769 ss. e, da ultimo, Id., *The European Economic Constitution and its Transformation Through the Financial Crisis*, in D. Patterson, A. Södersten (eds.), *A Companion to European Union Law and International Law*, Malden, 2016, 242 ss. Ma, in merito, cfr. anche J. Hien, *The Ordoliberalism that Never Was*, in *Contemporary Political Theory*, 2013, 349 ss., che conclude affermando che, nonostante «the failure of ordoliberalism to lay down roots in the post war Germany of the 1950s», «what we witness today in the crisis of the Eurozone is an ordoliberal/Protestant north pinned against a Catholic/Orthodox south» (357).



sia sul piano costituzionale sia su quello materiale, venendo in concreto l'inveramento dell'economia sociale di mercato altamente contaminato da altre tradizioni<sup>14</sup>. E non va sottovalutato, per altro verso, come lo stesso Tribunale costituzionale federale tedesco abbia sempre respinto i tentativi di costituzionalizzazione di una determinata teoria economica<sup>15</sup>.

Non può tuttavia essere sottovalutato come alcuni dei tratti tipici del pensiero ordoliberal siano effettivamente rinvenibili non solo nei Trattati e nell'azione europea di contrasto alla crisi<sup>16</sup>, dove la rigorosa condizionalità appare sostanzialmente irrelata con l'emergere di una autentica solidarietà intereuropea<sup>17</sup>, ma anche nella complessiva condanna del "debitore" sul piano morale<sup>18</sup>. Senza perdere di vista la necessità di contestualizzarne le origini, per restituirne una visione quanto più possibile storicizzata ed evitare che il riferimento alla dottrina ordoliberale finisca in realtà per giustificare una qualche forma di semplificazione dell'analisi, la sfida di indagare l'ordoliberalismo come filosofia che ispira l'attuale impianto delle politiche in Europa appare, dunque, di sicuro interesse e quanto mai necessaria<sup>19</sup>.

3. Il libro è suddiviso in cinque sezioni, precedute da una breve ma articolata introduzione dei curatori. Nella prima sezione, intitolata *Irritations/ Perceptions of Ordoliberalism and of German Politics*, viene proposta una ricca panoramica sulle peculiarità e sulle variegate modalità del recepimento del pensiero ordoliberal in altri contesti culturali come quello francese, italiano e statunitense, per poi mettere in luce l'opportunità di analizzare l'ordoliberalismo in una prospettiva che ne chiarisca storicamente e sul piano ideologico le implicazioni. In essa sono raccolti i saggi di Bruno Amable (pp. 13 ss.), in cui l'ordoliberalismo viene confrontato in prospettiva storica con i tratti del neoliberalismo francese; di Arnaud Lechevalier (pp. 23 ss.), che si concentra sui modi e sulle fasi del recepimento del pensiero

<sup>14</sup> Cfr. M. Foucault, *Nascita della biopolitica*, Milano, 2004, spec. 127 ss.

<sup>15</sup> Sia consentito sul punto rinviare a F. Saitto, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015, 75 ss.

<sup>16</sup> Cfr. almeno A. Somma, *La dittatura dello spread*, Roma, 2014 e Id., *L'ordoliberalismo e la cancellazione del costituzionalismo antifascista*, in *Critica marxista*, 2016, 49 ss.

<sup>17</sup> Più diffusamente M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Roma-Bari, 2016, *passim*.

<sup>18</sup> Cfr., sul punto, E. Stimilli, *Il debito del vivente*, Macerata, 2011, spec. 208 ss. e Id., *Debito e colpa*, Roma, 2015.

<sup>19</sup> Del resto anche uno degli autori del volume, in un precedente contributo, sosteneva di riconoscere che «the thesis of an ordoliberal transformation might be considered a little too straightforward, not least because ideas never translate into political practice at the scale of 1:1»: così T. Biebricher, *Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism*, in *Contemporary Political Theory*, 2013, 338 ss.

ordoliberal in Francia; di William Callison (pp. 49 ss.), che focalizza la sua attenzione sulla fortuna del pensiero ordoliberal negli Stati Uniti, ricostruendone le interconnessioni con la Scuola di Chicago per poi sottolineare l'emersione di significative divergenze nella gestione della crisi economica e nel modo in cui si concepisce l'intervento pubblico; di Stefano Solari (pp. 71 ss.), che affronta il problema del recepimento in Italia del pensiero ordoliberal, mettendo in luce le correlazioni rinvenibili in autori come Bresciani-Turroni ed Einaudi con alcuni esponenti della Scuola ordoliberale, ma motivando anche le ragioni di una «tepid reception» dei lavori della Scuola di Friburgo nonché i motivi di dissenso attualmente più diffusi nei confronti delle politiche europee; e di Kenneth Dyson (pp. 87 ss.), che propone di studiare l'ordoliberalismo sia come una tradizione, con l'obiettivo di valorizzarne la complessità e le molte divergenti possibili correnti che ad essa possono essere riportate, sia come ideologia, individuando le ragioni delle critiche e delle contrapposizioni sul piano culturale.

Nella seconda sezione, intitolata *The Political Liberalism of Ordoliberalism*, il volume è principalmente dedicato all'esigenza di chiarire il posto del pensiero ordoliberal nel quadro del neoliberalismo. Thomas Biebricher (pp. 103 ss.) affronta il tema chiedendosi se l'ordoliberalismo possa considerarsi come una variabile del pensiero neoliberale, individuando delle specifiche caratteristiche del pensiero ordoliberal che lo distinguono in una galassia molto articolata e che, in particolare, si incentrano non tanto sull'esigenza di edificare una qualche «cornice legale» (p. 105) per disciplinare il funzionamento del mercato, quanto piuttosto sulla critica al modo in cui lo stato democratico è in grado di rivestire il ruolo di «guarantor of the competitive order», chiarendo come ciò che, pur tra le molte divergenze, unisce tutti gli autori della Scuola sarebbe proprio la critica della «pluralist mass democracy» (p. 106) e, più in generale, il modo in cui si pensa si debbano di conseguenza relazionare tecnica, democrazia e stato. Ritenendo che oggi i tratti più tradizionali dell'ordoliberalismo siano andati sfumando in una particolare forma di «constitutional economics», Biebricher conclude riconoscendo, in particolare sul piano sovranazionale, un nuovo equilibrio in cui è possibile scorgere «a mix of constitutional economics' view on state and democracy, on the one hand, and a Heyekian view of science, on the other» (p. 112). Nel suo contributo, Maurizio Ferrera (pp. 115 ss.) concorda nel ritenere che a livello sovranazionale il pensiero ordoliberal abbia svolto un ruolo dirimente, seppur non esclusivo, nella costruzione di una «caging mentality» (p. 115 ss.) che andrebbe però superata, avendo dimostrato la sua inadeguatezza. Il processo di integrazione europea, infat-

ti, appare oggi altamente delegittimato sul piano democratico e rischia di portare al collasso l'intera architettura europea, che andrebbe invece rivitalizzata favorendo l'attivazione di circuiti di responsabilità e solidarietà, in cui sia possibile rivedere un ormai fallimentare «econocratic project» (p. 116), tramite la formazione di un'Europa sociale che sia al contempo più democratica (pp. 125 ss.). Brigitte Young (pp. 129 ss.) e Stephan Pühringer (pp. 143 ss.) dibattono poi, in due diversi saggi, sulla reale influenza del pensiero ordoliberal nella attuale conformazione degli equilibri di potere sia in Europa sia in Germania. Se la prima cerca di dimostrare che la Scuola di Friburgo avrebbe in realtà influito meno di quanto si pensi, in ragione del fatto che essa avrebbe visto progressivamente affermarsi un altro tipo di neoliberalismo espresso dalla Scuola di Chicago a partire dagli anni Settanta, sostenendo l'impossibilità di una qualsiasi «interchangeability» tra queste due concezioni (p. 133), il secondo argomenta che nel corso della storia tedesca si sono articolati e confrontati vari tipi di neoliberalismi, guidati però dall'idea comune di realizzare una economia sociale di mercato e che oggi, più che di un ritorno del pensiero ordoliberal, si starebbe assistendo proprio alla dimostrazione della forza di questa variegata corrente di pensiero. In particolare, nel suo contributo, Young, criticando il lavoro di Mark Blyth in materia di austerità<sup>20</sup>, cerca dapprima di disarticolare il collegamento tra politiche di *austerity* e pensiero ordoliberal, ripercorrendo anche sul piano storico il ruolo svolto nel tempo dalla *Bundesbank* (pp. 134-135), per poi affrontare l'idea ordoliberal di «strong state», che veicolerebbe «a monolithic structure, insulated by social influence and willing and powerful enough to force other actors into compliance with its decision» (p. 135) e, infine, concludere sostenendo che almeno in buona parte l'attuale assetto istituzionale europeo, più che ai principi ordoliberali, risponderebbe a quelli della *New Institutional Economy* (pp. 137-138). Pühringer sembra invece ridimensionare l'esigenza di classificare in senso univocamente ordoliberal le politiche che hanno guidato l'affermarsi del neoliberalismo in Germania, indagando il modo in cui i diversi liberismi hanno cooperato tramite un costante dialogo (pp. 140 ss.), riuscendo continuamente ad imporsi in forme nuove.

Nella terza sezione, dedicata a indagare *The Ordering Functions of Law in the Ordoliberal Tradition*, il saggio di apertura, di Angela Wigger (pp. 161 ss.), è volto a demistificare («debunking») – si evince sin dal titolo – «the Myth of the Ordoliberal Influence on Post-war European Integration» (p. 161; p. 171 ss.). A tal fine, Wigger ridimensiona il peso del

<sup>20</sup> M. Blyth, *Austerity. The History of a Dangerous Idea* (2013), Oxford, 2015.

pensiero ordoliberal sin dalla fase fondativa del processo di integrazione europea e cerca di allentare il collegamento tra ordoliberalismo ed economia sociale di mercato (pp. 162-163 e pp. 166 ss.). Anche in questa ricostruzione, i tratti dell'ordoliberalismo tendono a sfumare con la messa in discussione di una loro portata dogmatica assorbente. Wigger, infatti, sostiene che l'ordoliberalismo «is not distinct from neoliberalism» in quanto «ordoliberals belong to many early architects of neoliberalism». L'idea, in definitiva, è che il neoliberalismo sia un fenomeno articolato, le cui variegate componenti si sviluppano ed evolvono storicamente, e che pertanto «did not emanate from a single source, but consists of a plural set of ideas that have unfolded over time through polycentric controversies from within its ideological realm as well from outside critiques» (p. 169). Nel suo contributo, poi, Christian Joerges (pp. 179 ss.) si occupa di studiare il rilievo delle idee ordoliberali, indagando la reale capacità di conformazione di una “costituzione economica” ordoliberale nelle varie fasi del processo di integrazione europea. Dopo aver individuato la centralità che la legge ha nel pensiero ordoliberale e aver ripercorso il rilievo del pensiero ordoliberale nelle prime fasi del processo di integrazione, nel Trattato di Maastricht viene quindi individuata una “vittoria di Pirro” per l'ordoliberalismo (pp. 190 ss.), che avrebbe poi portato alla negazione dei principi ordoliberali con la regolazione anticrisi degli ultimi anni (pp. 194 ss.). Quest'ultima viene considerata inconciliabile con i principi dello stato di diritto e di democrazia, veicolando una visione post-liberale di matrice autoritaria (pp. 194 ss.), in cui si porta a compimento una «hijacking operation» che ha visto progressivamente adattarsi «ordoliberal policies to the Anglo-Saxon neoliberalism» (p. 181). Michelle Everson (pp. 201 ss.) denuncia una crisi del liberismo economico, che certamente caratterizza il processo di integrazione europea, ma che in realtà è diffusa anche a livello globale con la messa in discussione di alcuni valori cosmopolitici e in cui si può individuare il segno di un «intractable paradox of cosmopolitan opportunity *versus* national community» (p. 203), invocando a tal proposito la necessità di «re-establishing the normative» (p. 202), superando in tal modo «its current malaise of totalising economic rationalisation» (p. 210).

La quarta sezione si intitola *The Moral and Normative Dimension of “the Economic” and the Ordoliberal Tradition*. Il saggio di David M. Wooldruff (pp. 215 ss.) cerca di mettere in luce, pur nella radicale differenza degli approdi, alcuni punti di collegamento tra la riflessione di Polanyi e quella di Eucken e Böhm, in particolare sottolineando come tutti questi autori valorizzino il ruolo dirimente dello stato in economia e, al contempo,

concordino nel rilevare come il *laissez-faire* sia da considerarsi prevalentemente una formula vuota: a tal proposito, per gli ordoliberali l'equilibrio del *laissez-faire*, proprio come sostenuto da Polanyi, andrebbe "pianificato" attraverso l'azione statale (pp. 221 ss.). Altri punti di contatto sarebbero rinvenibili in materia di monopoli, ma anche sul piano morale. Lo studio di Albert Weale (pp. 229 ss.) è invece costruito sull'idea di offrire un confronto delle soluzioni ordoliberali con il pensiero keynesiano che, pur discordando su tutto, partirebbe dalla medesima riflessione per cui «the economic and the political orders are closely inter-related» e secondo cui, di conseguenza, «economics has constitutional implications» (pp. 230-231). Weale, in particolare, si concentra sul pensiero di Eucken (pp. 231 ss.). Nello specifico, viene esaminata la sua critica delle politiche di pieno impiego, che viene però poi inquadrata nello sviluppo reale del sistema economico tedesco dopo la Seconda guerra mondiale, con lo scopo di problematizzarne la piena aderenza al pensiero ordoliberale (pp. 237 ss.). Infine, viene sottolineata la necessità di riforme che incidano anche sul piano culturale a livello europeo e che portino ad un nuovo equilibrio tra «the true democrat» e «the Schwabian housewife» (pp. 242 ss.; p. 244). La sezione si chiude con il contributo di Malte Dold e Tim Krieger (pp. 245 ss.) – che si prefiggono di indagare come l'innesto del conflitto alteri l'idea di mercato concorrenziale proprio dell'ordoliberalismo più tradizionale, caratterizzato da un alto tasso di pacificazione tra gli attori (pp. 245 ss.) – e poi con quello di Josef Hien (pp. 261 ss.), che approfondisce le radici culturali ed etiche dell'ordoliberalismo, rinvenute prevalentemente nella tradizione protestante e capaci di dar corpo a una vera e propria «civil religion» (p. 262 e pp. 268 ss.), finalizzata a inverare una precisa ideologia: l'economia sociale di mercato.

La quinta e ultima sezione si intitola *Government without Law*. Vi sono raccolti i contributi di Werner Bonefeld, Jonathan White e Philip Manow, che chiudono il volume. Bonefeld si concentra sul significato che, sulla falsariga di Carl Schmitt, assume nell'elaborazione ordoliberale il concetto di "stato forte", ponendo in collegamento questa riflessione con la disciplina della moneta unica, considerata come una «stateless money» (pp. 273 ss.). L'idea è che l'emersione della democrazia di massa avrebbe rappresentato un pericolo per l'economia in considerazione del fatto che «Weimar mass democracy weakened the liberal character of the state by transforming it into a legislative state of mass demands» (p. 274). Sorgerebbe qui l'esigenza di «domare (*taming*) la democrazia di massa». Da questo punto di vista, tuttavia, l'Unione europea sembra mettere in discussione alcuni caposaldi

del pensiero ordoliberal. A livello sovranazionale, infatti, «just as the Euro is a stateless currency, European law is a stateless law», senza un governo per di più e nell'impossibilità di considerare la BCE una istituzione autenticamente politica (p. 274). Tutto ciò però non impedisce, in questa ricostruzione, di considerare che «the monetary Union strengthens the liberal character of the democratically constituted Member States», in quanto «it absorbs the traditional forms of mass democracy into a European “*Ordnungspolitik*”, emasculating them» (p. 274). Accogliendo questa chiave di lettura Bonefeld si concentra sul pensiero di Carl Schmitt, individuandovi hellerianamente i tratti di un autoritarismo liberale (pp. 275 ss.), per poi approfondire le premesse politiche e le implicazioni morali dell'ordine economico ordoliberal (pp. 281) e, infine, concludere nel tentativo di qualificare l'Unione europea come un sistema in cui vi è una decisione politica in materia economica sottratta alla discrezionalità dei parlamenti nazionali e forgiata come «a deliberative institution of a union of executive states», in cui la dimensione istituzionale dell'UE «has given national executives independence from majoritarian parliamentary law-making» (p. 286) e in cui occorre sottolineare che, «contrary to the appearances, the Euro is a politically constituted currency» (p. 287). Nel suo contributo, White si confronta, tenendo ben presente l'attuale fase di sviluppo della gestione della crisi a livello europeo (pp. 297 ss.), con il paradosso per cui l'eccesso di regole potrebbe favorire al contrario proprio una notevole esaltazione di una discrezionalità politica (pp. 289 ss.), indagando l'idea secondo cui «both rules and extraordinary measures have their places in the ordoliberal outlook, and pressure of both in the contemporary EU is consistent with the structuring influence of ordoliberalism» (p. 290; pp. 294 ss.). Manow, da ultimo, conclude il volume, interrogandosi su una eventuale correlazione di tipo conflittuale tra la politica monetaria e la «wage discretion» in Europa, chiedendosi se l'ordoliberalismo abbia davvero una responsabilità nella definizione di questa tensione (pp. 300 ss.), per arrivare alla constatazione secondo cui «the current polemic against ordoliberalism, an economic doctrine which had nothing to do with the emergence of wage-co-ordination in the 1950s and 1960s, nor with the new equilibrium that established itself after the breakdown of Bretton Woods in the early 1970s, nor with the “rescue policy” during the Euro-crisis itself, seems to be mostly a placeholder for something else» (p. 316).

4. Il volume, di cui si sono sinteticamente ricostruiti i contenuti, restituisce un panorama plurale e sfaccettato. Del resto, le molte dottrine economiche che si propongono di interpretare il reale, per plasmarlo di

conseguenza, difficilmente possono considerarsi del tutto monolitiche anche al loro interno, come, peraltro, la storia del pensiero economico pare dimostrare piuttosto chiaramente<sup>21</sup>. E allora un approccio che cerchi di contestualizzare la complessità del pensiero ordoliberal, valorizzandone le peculiarità e i vari indirizzi, per poi tracciare i punti di collegamento e di differenziazione che è possibile stabilire con la realtà attuale, pare in definitiva virtuoso perché, senza aspettarsi una rigida aderenza al dogma, sfida lo studioso, che porta con sé il suo bagaglio culturale, a compiere un'analisi che scenda nel merito e a non arrestarsi sulla porta di una talvolta troppo schematica classificazione. Del resto, non può sottovalutarsi come oggi, così come al tempo della crisi del costituzionalismo liberale, proprio alle costituzioni sia di nuovo rimessa una sfida imponente. Come, infatti, nel corso del Novecento, le costituzioni furono chiamate ad organizzare il pluralismo, tentando di rivoluzionare il rapporto stato-società che aveva caratterizzato l'Ottocento liberale, oggi sempre di più le costituzioni sono chiamate ad aprirsi alla dimensione sovranazionale, perché solo così sarà possibile salvaguardare «spazi indefettibili di statualità»<sup>22</sup>.

In questa prospettiva, non può non essere ricordato che quando, nel corso degli anni Trenta del Novecento, il pensiero ordoliberal si affermò nel dibattito economico del tempo, le speranze riposte nella Repubblica di Weimar si erano ormai dissolte, franate insieme alle macerie di una modernità che portava a compimento quella che è stata definita *La disfatta dell'Ottocento*<sup>23</sup>. È sufficiente ricordare che, sia pur preceduto da alcuni importanti interventi, il manifesto dell'ordoliberalismo, *Il nostro compito*, viene pubblicato solo nel 1936 da Böhm, Eucken e Großmann-Dörth<sup>24</sup>, quando ormai è da tempo in crisi quello *jus publicum europeum*, impostosi a livello mondiale e in gran parte edificato su un compromesso con una mistificante ideologia del *laissez-faire*<sup>25</sup>, in cui stato e società sono considerati operare in ambiti separati<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. almeno A. Roncaglia, *La ricchezza delle idee. Storia del pensiero economico*, Roma-Bari, 2011.

<sup>22</sup> Così P. Ridola, *Profilo storico del costituzionalismo moderno* (2009), in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 28.

<sup>23</sup> R. Giolli, *La disfatta dell'Ottocento*, Torino, 1961.

<sup>24</sup> Ora in F. Forte, F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2010. Sugli sviluppi e le diverse tradizioni della Scuola ordoliberal, attraverso i lavori di alcuni suoi importanti esponenti, cfr. F. Felice, C. Forte (a cura di), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Soveria Mannelli, 2012 e ivi l'Introduzione di F. Forte.

<sup>25</sup> In merito, cfr. K. Polanyi, *La grande trasformazione* (1944), Torino, 2010.

<sup>26</sup> Il riferimento è per tutti a C. Schmitt, *Il Nomos della terra* (1974), Milano, 1991.

Si erano nel frattempo succedute numerose possibili soluzioni per poter fronteggiare l'esigenza di organizzazione della società che le nuove condizioni imponevano e che sfidavano, prima di tutto sul piano economico, le costituzioni del tempo. La centralità che assumeva la disciplina della vita economica (Capo V, artt. 151 ss.) nella Costituzione di Weimar è emblematica del tentativo che già quel testo operava nel proporre una nuova concezione del rapporto tra politica ed economia, che superasse una ostentata e fittizia separatezza tra stato e società, per offrire una nuova sintesi di *Freiheit* e *Gleichheit*, lungo una traiettoria che avrebbe poi dimostrato tutto il suo rilievo nel secondo dopoguerra<sup>27</sup>. Del resto proprio a quell'altezza era ormai evidente che si sarebbe stabilito se le premesse del costituzionalismo sarebbero infine riuscite ad armonizzarsi con l'avvento di una nuova democrazia di massa che metteva in discussione i principi della rappresentanza liberale, prima di tutto con l'allargamento del suffragio e la conseguente rottura del principio del *no taxation without representation*, che si sovvertiva nel più includente *representation without taxation*<sup>28</sup>.

È in quella fase, con il collasso del "dottrinarismo liberale" ottocentesco, che le dottrine economiche si sfidano, pertanto, sul piano degli assetti istituzionali, con l'ambizione di governare una realtà in cui l'affermazione del pluralismo politico imponeva di offrire nuove risposte a problemi che si trascinarono da tempo in conseguenza dell'impetuoso processo di industrializzazione europeo<sup>29</sup>. Non è possibile in questa sede dare conto della ricchezza e della profondità di un dibattito così vasto che alla fine si sarebbe prevalentemente polarizzato intorno al contrasto tra Keynes e Hayek<sup>30</sup>. Ma non può essere sottovalutato come in realtà esso si sia caratterizzato per una grande vivacità culturale e una innumerevole varietà di proposte in competizione: dall'economia programmatica di Sombart, alla "terza via fascista" dello stato corporativo, passando per le proposte di Rathenau e Naphtali in Germania, sino alle più avanzate teorie del social-liberismo e del liberal-socialismo di autori come Rosselli e Calogero.

<sup>27</sup> In merito, P. Ridola, *La costituzione, la politica e il conflitto in una pagina di storia della scienza giuridica italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2011, 2881 ss., 2909.

<sup>28</sup> Descrive questo passaggio C. Schmitt, *Democrazia e liberalismo*, Milano, 2001, 84, dove si legge che «la famosa espressione liberale "no taxation without representation" ha senso soltanto se è valido anche il contrario».

<sup>29</sup> In merito, cfr. il fondamentale lavoro di S. Landes, *Il Prometeo liberato* (1969), Torino, 2000.

<sup>30</sup> N. Wapshott, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna* (2011), Milano, 2012.



L'ordoliberalismo, dunque, va studiato prima di tutto, contestualizzandone le proposte in una specifica fase storica, onde evitare di poter troppo facilmente risolvere questioni definitorie facendo un generico quanto non sempre corretto riferimento alle teorie di una Scuola il cui pensiero ha poi avuto senz'altro una notevole fortuna nel corso del Novecento, riuscendosi ad adeguare continuamente al contesto in cui operavano i suoi esponenti.

Sulla base di queste premesse, l'ampio studio proposto da Joerges e Hien sembra davvero uno strumento utile per contribuire a un dibattito già molto ricco, in un'epoca in cui, ancora una volta, le costituzioni sono chiamate a rispondere a delle sfide decisive, nel tentativo di salvaguardare e continuare a espandere le grandi conquiste che la «*democratizzazione dei sistemi liberali*»<sup>31</sup> ha consentito.

Francesco Saitto, Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico e *Junior Research Fellow* della Scuola superiore di studi avanzati presso Sapienza Università di Roma, via Taro 25, 00199 Roma, email: francesco.saitto@uniroma1.it.

Luca Borsi, *Costituzionalismo 1912-1913. Nazione e classe*, Archivio di storia costituzionale e di teoria della costituzione, Milano, Giuffrè, 2017, pp. VII-486.

Con la nuova opera *Costituzionalismo 1912-1913 Nazione e classe* Luca Borsi prosegue nell'itinerario di ricerca che lo ha portato a scandagliare con importanti contributi il costituzionalismo liberale, segnando tuttavia un mutamento di prospettiva. Nei precedenti volumi Borsi ricostruisce i percorsi intellettuali di una serie di studiosi (Mosca, Arcoleo, Maranini, Palma e i "preorlandiani", Zanichelli e Arangio-Ruiz) scelti in ragione del loro contributo ad una serie di problematiche (classe politica e costituzionalismo; storia, nazione, costituzione; nazione, democrazia, stato). Il nuovo volume rappresenta la prima tappa di un percorso che si ripromette di comprendere come il costituzionalismo liberale abbia risposto, in quel decennio 1912-1922 che si sarebbe tragicamente concluso con il naufragio dello stato liberale e delle prospettive di una sua evoluzione in senso democratico, alla doppia sfida di "pensare la politica di massa" e di "pensare la guerra". Il mutamento di prospettiva è dato tuttavia, oltre che dall'intento, solo relativamente nuovo per l'A., di tratteggiare i percorsi di un

<sup>31</sup> N. Bobbio, *Della libertà dei moderni comparata a quella dei posteri* (1954), in Id., *Politica e cultura*, Torino, 1955, 162.

pensiero costituzionalistico nella sua fase declinante, anche dalla scelta di un approccio originale ed ambizioso: «immergersi in quel tempo storico, scandagliarlo con una indagine non adagiata in comodi schemi storiografici precostituiti, ad esempio circa il “formalismo”; “avviare un percorso di lettura trasversale, che porti a ‘catturare’ una mentalità” costituzionalistica». Per comprendere il pensiero costituzionalistico non è cioè sufficiente a seguirlo “in presa diretta”, mentre si cimenta coi problemi del momento, ma è essenziale allargare lo sguardo al contesto, alla riflessione di quanti non-giuristi – politici, storici, filosofi, giornalisti – sono attivi nel dibattito pubblico. Dunque, i temi del costituzionalismo devono essere, necessariamente, calati nello spirito del tempo.

L’immersione nel tempo e nello spirito del tempo del biennio 1912-1913 – gli ultimi anni di relativa serenità, prima del diluvio – viene affidata ad una lunga serie di saggi e di annotazioni (una sessantina) appuntati sugli aspetti salienti del dibattito pubblico, sapientemente annodati tra loro, pur nella grande diversità degli oggetti, dalla intima conoscenza dell’Autore. La capacità dell’A. di calarsi nel tempo – e di calarvi con freschezza il lettore – è tale da dare quasi l’impressione di trovarsi davanti ad una anacronistica scrittura fatta “ora per allora”, o ad un coevo quaderno di notazioni di pugno di un acuto osservatore del tempo, rimasto dimenticato. Non si tratta però di un erudito gioco letterario, ma del prodotto del puntuale impegno dell’A. nel non manipolare, in ragione del senno di poi, o dei pregiudizi storiografici, le evidenze del dibattito costituzionalistico e politico del tempo, trattate con tutte le necessarie competenze giuridiche e storiografiche.

I temi trattati sono – ovviamente – assai vari, anche se essi ruotano in molti casi intorno agli eventi principali del periodo – la guerra di Libia e la introduzione del suffragio universale maschile – ai loro antefatti ed alle relative code. Con molta cura si esamina l’apporto della dottrina costituzionalistica, impegnata in una opera volta a neutralizzare i conflitti, a sostegno dell’azione integratrice giolittiana, ma secondo B. nel suo insieme priva di vitalità, “convenzionale”, ossequiente di “miti e voghe scientifiche” e priva “del suo elemento naturale, l’idea di Costituzione”. Pagine interessanti quanto gustose ci introducono nell’antiparlamentarismo di destra e di sinistra, e ci fanno comprendere le diverse valenze dell’antiparlamentarismo “classico” che percorre tutto l’800 e quello nuovo, di marca novecentesca.

La questione di fondo trattata resta, però, quella dell’esperimento giolittiano di integrare nel mondo liberale sia le masse proletarie (col suffragio universale ed il riformismo sociale) sia quelle borghesi nazionalizzate (col colonialismo). Nella Introduzione B. contesta un punto di vista “continui-

sta”, diffuso nella storiografia, che considera lo statalismo e l'autoritarismo come un limite genetico, proprio di tutta l'esperienza liberale, dal quale avrebbero tratto linfa le degenerazioni del dopo-guerra (pensiamo ad es. allo “pseudo-parlamentarismo” su cui insiste Maranini). Secondo B., nel corso della sua esperienza il liberalismo italiano, pur nelle sue oscillazioni, avrebbe invece conservato anche nei momenti più bui, a fronte delle spinte di democratizzazione partite dagli anni '80, una certa attenzione per i temperamenti e le garanzie proprie di una cultura costituzionale. Viceversa, la torsione statalista si sarebbe radicata proprio nel corso dell'età giolittiana (rappresentando, in effetti l'altra faccia delle politiche di integrazione delle masse), come argine a un associazionismo che si andava trasformando tumultuosamente da luogo di esercizio comune di libertà in organizzazione neofeudale del potere, travolgendo in tal modo individualità, idea di nazione e rappresentanza parlamentare. Lo statalismo avrebbe dunque rappresentato la ridotta di uno stato liberale sotto assedio. La ricerca raccolta del volume dovrebbe dunque permettere di verificare questo assunto, anche se è lo stesso B. a rimarcare che il biennio 12-13 è solo la prima parte del decennio preso in considerazione e che eventuali conclusioni possono essere fatte solo in relazione all'intero decennio, una volta completata la ricerca. Comunque, B. anticipa una conclusione importante: «fu a causa della guerra e della crisi che la seguì se la democratizzazione non poté essere ricondotta entro lo Stato liberale, trasformandolo dall'interno». Lo statalismo o un parlamentarismo debole non presagiscono, ovviamente, future catastrofi totalitarie: le “torsioni” – quelle che hanno riguardato gli stati liberali, come quelle che oggi investono gli stati di democrazia pluralista – sono sempre pericolose, ma non vanno confuse con i fatti degenerativi.

Seguendo il percorso “in presa diretta” tracciato dall'A. tra eventi e dibattiti del biennio, si viene a delineare un quadro di crisi, di disorientamento, nel quale all'appannamento delle categorie della tradizione giuspubblicistica liberale ed alla *deprecatio temporum* si affianca la ricerca di nuovi possibili approdi. La cultura del Novecento ha ormai avuto il suo esordio; nulla segna il passaggio meglio della Prolusione romaniana del 1909 e la terza edizione dei Principii di diritto amministrativo italiano pubblicata dallo stesso autore nel 1912, che sono state, del resto, oggetto di una ampia investigazione scientifica. Le indicazioni romaniane, la prospettiva di un assetto nel quale la integrazione delle masse passa per la amministrazione, non per la rappresentanza politica, sono lo sfondo nel quale si proietta l'indagine di B., attenta a riconoscere i fermenti e le inquietudini di altre voci, meno perspicue, ma anche esse essenziali per cogliere un terreno di

discussione cosparsa di faglie. La tradizione della scuola giuridica è certamente dominante e conformante, ed anzi si radicalizza in senso autoritario e statalista (Ranelletti), ma non mancano voci che la avversano duramente, in base a premesse assai differenti (la tradizione liberale classica di Caristia, il sindacalismo rivoluzionario di Panunzio). Tuttavia, anche nell'ambito della scuola giuridica serpeggia la consapevolezza dei limiti del modello: è del resto lo stesso suo fondatore, Orlando, che, deprecando gli eccessi del formalismo deve riaffermare "la antica teorica della libertà", integrata e rinsaldata – non sostituita – dalla teoria dei diritti pubblici soggettivi. L'autolimitazione statale è cioè libera in senso formale, ma non in quello sostanziale. Il distacco, pure tormentato, dal formalismo è presente nelle discussioni sul tema della costituzione e della consuetudine costituzionale: alla netta chiusura di Ranelletti (la superiorità della costituzione è solo ideale) e di Arangio Ruiz (la costituzione nel suo senso giuridico non è che la organizzazione fondamentale di uno stato, sicché è lo stato che, organizzandosi, si dà la sua costituzione) si contrappongono prospettive differenti: si può così distinguere tra una costituzione formale ed una sostanziale, che consiste nello statuto delle libertà (Ferracciù); tra una costituzione formale ed una costituzione "di fatto", la cui rigidità non consegue a vincoli formali, ma dal convincimento di una sua intangibilità, radicata nella coscienza collettiva (Miceli). Fuori delle angustie dello statualismo, sono concepibili consuetudini costituzionali non meramente interpretative che ne riflettono la dimensione sociale (Ferracciù), ed anche nella prospettiva di Romano, esulante dal contrattualismo liberale, la consuetudine trova piena legittimazione in quanto la costituzione "è quel diritto che scaturisce direttamente ed immediatamente dalle forze sociali".

La varietà delle voci che l'A. coglie è estesa anche al riguardo del tema della crisi della rappresentanza, dei partiti, del mutamento della forma di governo. Non sfugge ad alcuni la necessità di accantonare, in nome del realismo, le teoriche tradizionali che concepivano l'elettorato unicamente come selezione di capacità. "Dagli elettori non tanto ci si ripromette l'ottima scelta di uomini edotti, quanto piuttosto la rivelazione di tendenze" scrive Siotto Pintor, e anche più nettamente Miceli configura la rappresentanza come designazione al fine di fare valere concreti interessi sociali e costituzione di responsabilità rivolta tanto verso lo stato quanto verso gli elettori. Anche i partiti e gli interessi corporati non sono visti esclusivamente sotto la lente del pregiudizio liberale. In sintonia con le aperture giolittiane e con lo sguardo sul futuro, Anzillotti rimarca che i pericoli non stanno nella organizzazione degli interessi, ma, all'opposto, nella loro debolezza

e nella loro incapacità di fare argine ai particolarismi. Anche un autore di cultura liberale come Arangio Ruiz, nel commentare come cronista politico i primi risultati della riforma elettorale, riconosce nel fatto che i deputati non si distinguono ormai tra “ministeriali” ed “oppositori”, come avveniva da trenta anni, dai tempi di Nicotera, ma per appartenenza partitica, il segno “dell’inizio di una più salda educazione politica”.

Le ombre del giolittismo, evocate nel famoso *de profundis* pronunciato nell’aula della Camera da Labriola (“Un grande cimitero è questo decennio”) il 9 dicembre del 1912 non trovano, nelle discussioni dei giuristi, nel biennio su spazia l’indagine del volume, che limitati riscontri. La “dittatura” giolittiana trovò in effetti conferma nella vicenda libica (guerra ed annessione), che fu gestita dal governo in modo autocratico, tra l’entusiasmo dei giornali e delle piazze, mentre le camere restavano lungamente chiuse. Vi fu chi vide in ciò (Ferracciù, Teodoro Marchi) il segno di una tendenza nuova e diversa dal vecchio personalismo ottocentesco, non esclusivamente italiana (ed anzi anticipata proprio dalla Gran Bretagna) verso un regime cesaristico-democratico che avrebbe eliso la rappresentanza parlamentare, quantomeno in termini sostanziali, dal circuito politico.

Guido Sirianni, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze politiche della Università di Perugia, Via Pascoli 20, 06123 Perugia, email: [guido.sirianni@unipg.it](mailto:guido.sirianni@unipg.it)