

Radici concettuali di un'aporetica  
 “sovranità dell'economico” nell'Europa contemporanea.  
 Ordoliberalismo come “luogo comune”

di Adelino Zanini\*

1. *Premesse e problemi*

Le relazioni, apparentemente lineari, fra politica, economia, sovranità possono dare luogo a conflitti di senso davvero interessanti. A partire dalla qualificazione politica dell'economico; una qualificazione che, a metà Settecento, chiude quello che mi piace definire “grande slittamento semantico” – un processo che attraversa due millenni, ricorda Otto Brunner riflettendo sulla differenza tra *oikonomia* e *crematistica*<sup>1</sup>. Come sottolinea Hannah Arendt<sup>2</sup>, l'espressione *political economy* è infatti una sorta di ossimoro sin tanto che non si presupponga risolta la differenza tra *oikos* e *polis*: modernamente, tra sfera del privato e sfera pubblica. In questo medesimo senso, si potrebbe aggiungere, la stessa locuzione di sovranità economica potrebbe apparire, al di là del gergo quotidiano contemporaneo (che ovviamente conta, eccome), una sorta di impensabile: dovendo dirsi forse autarchia economica, nell'accezione, propria, di un'autosufficienza non necessariamente limitata alla mera sussistenza.

\* Un primo abbozzo del testo che segue ha costituito la traccia di una lezione tenuta nell'ambito del Laboratorio di critica storiografica e filosofica del Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna. Ringrazio Gennaro Imbriano per l'invito. Un ringraziamento lo debbo anche a Maurizio Ricciardi per le sue osservazioni critiche e la consueta disponibilità.

<sup>1</sup> O. Brunner, *Das “ganze Haus” und die alteuropäische “Ökonomik”*, in «Zeitschrift für Nationalökonomie», Vol. 13, 1952; trad. it. in *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, P. Schiera (a cura di), Vita e pensiero, Milano 1970.

<sup>2</sup> H. Arendt, *The Human Condition*, The University of Chicago Press, Chicago 1958; trad. it. di S. Finzi, *Vita activa*, Bompiani, Milano 1964, p. 35.

Nozioni scolastiche, indubbiamente<sup>3</sup>. L'obiettivo è però quello di esplicitare, da subito, come il titolo scelto (comprensivo della sua palese presunzione) sia volutamente latore di un accostamento problematico e di un'impossibilità, non solo concettuale e non solo caratterizzabile nei termini foucaultiani<sup>4</sup>. La problematicità è implicita nel sintagma *sovranità economica*, comunque lo si voglia intendere; l'impossibilità, ancor prima, è quella di pensare oggi una *sovranità dell'economico*, ossia, un governo economico distinto da una sua formulazione ibrido-amministrativa – nel senso che poi cercherò di dire. Ciò poggia altresì su di una ben nota messa in questione dell'idea stessa di sovranità politica, tra ruolo – residuale o meno – dello Stato-nazione e istanze post-nazionali, quali l'UE. Sono perciò significative le diverse posizioni espresse al proposito dagli stessi critici più severi dell'Unione europea<sup>5</sup>. Quanto peraltro non può che ribadire come la "unità di misura" adeguata al problema non possa essere altrimenti pensata che a livello transnazionale: non perché gli Stati nazionali non svolgano un loro compito<sup>6</sup>, bensì perché questo compito non può più esprimere quella compiuta autonomia della politica (nazionale) da sempre tentata, se non concretizzata<sup>7</sup>.

Tuttavia, è il governo politico europeo – maledetto o invocato quale altro da sé – qualcosa di più che l'espressione di una giaculatoria apotropaica o di un rito propiziatorio? Non ho le molteplici competenze necessarie per ragionare sui moltissimi aspetti storico-politici, economici, giuridici e ideologico-dottrinali che il quesito sottende. Vorrei anche per questo riprendere alcuni punti da me già abbozzati in altre occasioni<sup>8</sup>, cercando di spingermi un po' oltre, pur muovendo da uno dei

<sup>3</sup> Rinvio perciò, a maggior ragione, all'eccellente lavoro di Nicole Loraux, *La cité dévies. L'oubli dans la mémoire d'Athènes*, Édition Payot & Rivages, Paris 1997; trad. it. di S. Marchesoni, *La città divisa*, Neri Pozza, Vicenza 2006.

<sup>4</sup> M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Hautes Études, Gallimard-Seuil, Paris 2004; trad. it. di M. Bertani e V. Zini, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France 1978-1979*, Feltrinelli, Milano 2005, p. 233.

<sup>5</sup> A puro titolo esemplificativo, tra molti altri, A. Somma, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, DeriveApprodi, Roma 2018; M. Bersani, *Europa alla deriva. Una via d'uscita tra establishment e sovranismi*, DeriveApprodi, Roma 2019.

<sup>6</sup> S. Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York 1996; trad. it. di G. Ballarino, *Fuori controllo*, Il Saggiatore, Milano 1988.

<sup>7</sup> A questo proposito, il confronto con la tradizione storiografica più attenta alla tradizione schmittiana non può di certo essere eluso. Per tutti, nel rispetto delle loro diversità, M. Tronti, *La politica al tramonto*, Einaudi, Torino 1998; C. Galli, *Sovranità*, Il Mulino, Bologna 2019.

<sup>8</sup> In particolare, nelle conclusioni del mio *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Il Mulino, Bologna 2022, a cui rinvio una volta per tutte.

presupposti più scontati: dalla matrice ordolibérale del neoliberalismo europeo contemporaneo. Non è infatti a tale matrice – secondo l’interpretazione critica prevalente – che le istituzioni europee s’ispirerebbero nel formulare vincoli e politiche soggiogate alle leggi economiche di mercato? E non deriverebbe proprio da qui, da questi vincoli e da queste *policies*, il manifestarsi, simultaneo, di una carenza di sovranità politica e di un’indotta quanto impreveduta autonomia dell’economico, sostenuta dal prodursi di relati e variegati “sovranismi” – istanze politiche da sempre latenti data l’assenza, sin dall’inizio e nonostante le revisioni dei Trattati costitutivi, di un *potere costituente sovranazionale* posto al di sopra di una *comunità economica europea*?

Non ho difficoltà alcuna ad ammettere che i quesiti posti possano risultare ridondanti. Di certo, vi sono innumerevoli, quanto eccellenti, esempi di studi nei quali si ragiona di questa matrice da differenti e anche opposti punti di vista<sup>9</sup>. Determinati non solo dalla valutazione critica o meno della matrice teorica stessa, quanto, ancor prima, dai modi in cui la sua struttura concettuale è interpretata storicamente. Nel suo contesto più proprio, ma anche, per estensione, oltre esso: in quanto tradizione acquisita e consolidata, ideologia politica “tedesca” fattasi programma economico europeo – ovvero, in forma apologetica, come anticipazione di quello che solo poi sarebbe stato realizzato. Poi, ossia con la fine – o superamento che dir si voglia – del keynesismo, economico e politico. Rispetto al quale, la matrice ordolibérale – in tal senso intesa, concettualmente e storicamente, come economia sociale di mercato<sup>10</sup> –, avrebbe o visto meglio e prima, *oppure*, da quella fine avrebbe tratto nuova linfa, innestandosi di fatto nella “rivoluzione dall’alto” seguita all’imporsi di thatcherismo e reaganomics, preservando però la propria impronta teutonica – ragione non ultima della legittimazione ideologica del primato tedesco in Europa. In particolare, dopo la caduta del Muro, i cui costi conseguenti sarebbero stati spalmati ben oltre i nuovi confini e la tassa addizionale di solidarietà (*Solidaritätszuschlag*), grazie soprattutto al fatto che l’incremento della domanda pubblica e privata di capitali determinò l’aumento dei tas-

<sup>9</sup> Molto opportuno l’invito di Serge Audier (*Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Grasset, Paris 2012, pp. 583 ss. a «deshomogénéiser le néo-libéralisme».

<sup>10</sup> Tesi già espressa da F. Bilger, *La pensée économique libérale dans l’Allemagne contemporaine*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris 1964, p. 242, nota 13. Opportune, perciò, le distinzioni di E. Tuchtfeldt, “Soziale Marktwirtschaft als offenes System”, in *Soziale Marktwirtschaft*, F. Windhager (a cura di), Institut für Politikwissenschaft, Wien 1982, pp. 22-23.

si d'interesse in Germania e fece del marco tedesco una moneta d'investimento – ciò che avrebbe generato una forte spinta verso la sua rivalutazione, seppellendo lo SME e aprendo la via verso il Trattato di Maastricht e la moneta unica<sup>11</sup>.

Una pur superficiale lettura dei Trattati europei non può certo mancare di cogliere come lo spirito “costituente” fosse, *ab imis*, quello di una *comunità economica*. A tale scopo, sarebbe stato da realizzarsi un'unione doganale, indispensabile per il formarsi di un mercato comune, sorretto da un regime inteso a garantire che la concorrenza non fosse falsata (in particolare dagli aiuti di Stato a imprese nazionali) e fosse realizzata l'abolizione progressiva delle restrizioni nei movimenti di merci, lavoro, capitali. Condizione a ciò necessaria, il riavvicinamento delle politiche economiche nazionali, con l'obiettivo di ovviare agli squilibri nelle bilance dei pagamenti degli Stati aderenti, per conseguire una stabilità finanziaria e dei tassi di cambio, grazie anche alla creazione di strumenti e istituti intesi a mantenere un'espansione costante ed equilibrata: tra cui un Fondo sociale europeo, la Banca europea per gli investimenti, un Comitato monetario a carattere consultivo. Quello che potremmo definire, per semplicità, lo spirito costituente del 1957 era, quindi, eminentemente economico – esprimeva la necessità di un coordinamento tra Stati che pur avevano un “peso” differente –, non ultimo, perché tutti i paesi aderenti erano e sarebbero rimasti strenui difensori della loro sovranità politica nazionale – *in primis* la Germania<sup>12</sup>.

Basti rammentare l'operato dello *Staatssekretär für Europäische Fragen* Alfred Müller-Armack – padre riconosciuto della *Soziale Marktwirtschaft*<sup>13</sup> –, il quale, significativamente, non mancò di sottolineare come la potenza storica, ma anche la problematica interna del fenomeno Europa, venissero alla ribalta proprio nei tentativi di determinarne l'unità. Che vi fosse un comune destino europeo era più che un'idea, era anche una realtà economica; ma la storia economica europea esprimeva diversità profonde, che sembravano negare una comune

<sup>11</sup> Si vedano: M. De Cecco, «Il Sistema Monetario Europeo e gli interessi nazionali», in *L'economia politica dell'integrazione europea. Stati, mercati e istituzioni*, Il Mulino, Bologna 1988, pp. 147-168; L. Berti, «Moneta e integrazione europea», in L. Berti e A. Fumagalli, *L'antieuropa delle monete*, Manifestolibri, Roma 1993, pp. 73-81; più in generale, *Moneta unica europea*, M. De Cecco e G. Garofalo (a cura di), Donzelli, Roma 2002.

<sup>12</sup> Circa le differenti posizioni di L. Erhard, K. Adenauer, A. Müller-Armack, si veda quanto osserva A.J. Nicholls, *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Clarendon Press, Oxford 1994, pp. 344-349.

<sup>13</sup> A. Müller-Armack, *Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke*, R. Wunderlich-C.E. Poeschel, Tübingen-Stuttgart 1971.

tradizione. Se il comune destino dell'Europa poteva essere considerato un processo storico in divenire, esso era quindi un obiettivo che il presente riformulava, affinché, anche in termini politici<sup>14</sup>, l'Europa futura fosse modellata unitariamente. Tuttavia, le immaginarie grandi dissoluzioni politico-statali, presupposti di infondate tentazioni sovra-statalistiche, avrebbero dovuto essere abbandonate a se stesse, salvaguardando, invece, lo spazio vitale di piccoli e grandi Stati-nazione<sup>15</sup>.

Lascio allo storico e alla storica di professione il ragionare circa la parte avuta dalla dottrina ordoliberales (pur in senso lato – quindi, ben oltre i confini della cosiddetta Scuola di Friburgo) nel farsi del lungo processo di unità europea. Per le ragioni in altra occasione ampiamente argomentate, ritengo sia tutt'altro che semplice farlo in assenza di precise distinzioni, di chiare periodizzazioni, etc.<sup>16</sup>. Che una parte l'abbia avuta e l'abbia, e anche di rilievo, è certamente del tutto fuori questione; il vero problema si pone però quando si voglia sostenere che la parte, soprattutto dopo Maastricht, è divenuta teoria perfettamente congrua nel legittimare, *post hoc*, un'intera formazione ideologica dominante: un neoliberalismo *sans phrase*, quello della EU<sup>17</sup>, di fatto privo di istituzioni politiche capaci di esprimere una sovranità continentale e perciò soggetto alla tirannia dell'economico e dei sovranismi politici a esso ispirati. Ciò impone una pur rapida riconsiderazione dei principi – non per “salvarli”, per quanto mi riguarda, ma per evitare di consolarsi troppo in fretta, ritenendo di aver compreso ciò che in realtà è un'idea dalle molte teste, non necessariamente coordinate secondo un piano, un progetto, da un solo e individuabile *general intellect* decisionale-globale. Tutti aspetti che hanno ovviamente a che vedere anche coi temi

<sup>14</sup> Ovvero: «[Q]uando si tenta di conferire al mercato comune una ragionevole struttura d'ordine tramite la politica valutaria, la politica economica, la politica di bilancio, la politica di investimenti, la politica di ricerca, etc., vi è una molteplicità di opportunità di cooperazione che hanno, allo stesso tempo, un contenuto politico» in A. Müller-Armack, *Vorschlag zur Stärkung der politischen Kooperation in Europa*, in Id., *Ausgewählte Werke*, Haupt, Bern-Stuttgart 1981, Vol. 4, p. 434 – il testo, inedito, è del 1964.

<sup>15</sup> E lo stesso Müller-Armack aggiunge: «Sarebbe pericoloso sovrapporre la realtà chiedendo troppo nella direzione di uno Stato federale europeo. Ciò metterebbe solo in dubbio il successo di ciò che è praticamente possibile» in *Konzeption für eine neue Europapolitik*, in «*Wirtschaftspolitische Chronik*», Vol. 18, 2-3, 1969 p. 23.

<sup>16</sup> Cfr. l'equilibrato studio di L. Mesini, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell'ordoliberalismo (1929-1950)*, Il Mulino, Bologna 2023.

<sup>17</sup> Così, mi sembra, P. Dardot e C. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris 2009; trad. it. di R. Antonucci e M. Lapenna, revisione di I. Bussoni, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberalista*, DeriveApprodi, Roma 2013, pp. 342 ss.

di una fragile e frastagliata sovranità politica e di un'impossibile sovranità dell'economico su cui torneremo poi.

## 2. Ordoliberalismo: principi essenziali

L'elaborazione teorica ordoliberale ruota attorno al concetto di *Ordnung* (ordine-ordinamento), il cui carattere normativo dovrebbe concretizzarsi in una decisione economico-politica, un *policy paradigm*, basato sul presupposto che le politiche per l'economia siano tali da rispettare il quadro delle regole definite da una costituzione economica intesa quale garanzia nei confronti del potere economico, del pluralismo degli interessi espresso e imposto dai corpi di potere privati – dallo Stato totale, nel senso schmittiano di Stato dominato dalla società e quindi debole. Accanto a una *Ordnungstheorie* vi è quindi una *Ordnungspolitik*, il cui perno è a sua volta costituito dall'idea di Stato forte (*starker Staat*). Di qui la distanza nei confronti del *laissez-faire*. Infatti, il mercato dovrebbe conformarsi a un'*Ordnung* tale da far sì che tutte le parti del processo economico fossero integrate. La concorrenza non si presenta perciò come un fenomeno naturale, non è un gioco naturale degli appetiti, degli istinti, dei comportamenti; essa gode piuttosto di un privilegio formale – ricorda Foucault –, è un principio di formalizzazione e, insieme, un obiettivo da raggiungere<sup>18</sup>. Sul mercato non dovrà prevalere una concorrenza ostativa, né una atto a procurare danno alla posizione altrui, bensì una prestazione concorrenziale fondata sul merito derivante da reale efficienza (*Leistungswettbewerb*).

Tale prestazione garantirebbe una “piena concorrenza”, frutto di una *Ordnungspolitik*, per la quale la *lotta di mercato* non sarebbe costituita da un competere quale che fosse, ma da uno che rispettasse le regole di gioco appropriate. In tal senso, Franz Böhm ragiona di *Kampfrecht*<sup>19</sup>. La concorrenza è quindi da intendersi come una re-

<sup>18</sup> M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France 1978-1979*, cit., p. 111. L'interpretazione foucaultiana è ribadita, tra gli altri, da N. Goldschmidt, H. Rauchen-schwandner, *The Philosophy of Social Market Economy: Michel Foucault's Analysis of Ordoliberalism*, in «Freiburg discussion Papers on Constitutional Economics», 2007, 4, pp. 21-26.

<sup>19</sup> F. Böhm, *Wettbewerb und Monopolkampf. Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung*, Carl Heymanns Verlag KG, Berlin 1933 – ora anche a cura e con introduzione di E.-J. Mestmäcker, Nomos, Baden Baden 2010.

alizzazione resa possibile dalla presenza dello Stato, come un atto generante diritto (*rechtschöpferischer Akt*). In questo senso, la neutralità dello Stato di diritto rappresenterebbe la legittimazione di un principio ordinatore nei confronti degli interessi particolari dei *Machtkörper* e fonderebbe l'integrazione fra mercato e Stato – i reciproci ordinamenti dei quali divengono perciò pensabili l'uno per mezzo dell'altro. È certo vero – come osserva Foucault – che gli ordoliberali sostengono che bisogna porre la libertà di mercato come principio informatore l'attività dello Stato. Quindi, l'economia di mercato «costituisce l'indice generale sotto il quale dovrà venire collocata la regola destinata a definire tutte le azioni di governo»<sup>20</sup>. Tuttavia, poiché il *Wettbewerb* non dispone di strumenti per dar “forma” all'*Ordnung*, toccherà all'invocato *starker Staat* disporli. Perciò, non si darà da un lato il mercato libero e dall'altro lo Stato: l'essenza del primo «potrà apparire solo se sarà prodotta, e lo sarà da una governamentalità attiva»<sup>21</sup>. Di qui una prima domanda, quindi. In termini di dottrina, sino a che punto è legittimo ricercare nella teoria ordolibérale una pur indotta autonomia dell'economico, in assenza della quale, va da sé, una sovranità dell'economico quale premessa, anche, di una sovranità economica, è praticamente impensabile?

Per dare una risposta è necessario considerare, molto in breve, almeno tre aspetti. Anzitutto, la critica espressa da Franz Böhm nei confronti delle forme di potere privato connesse all'esistenza di gruppi economici<sup>22</sup>; in secondo luogo, la stigmatizzazione giuridica, operata da Hans Großmann-Doerth, di un autoprodottosi diritto dell'economia (una *lex mercatoria* pur molto contenuta rispetto al significato odierno, perché non sovranazionale)<sup>23</sup>; infine, la definizione, da parte di Walter Eucken nei postumi *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (1952)<sup>24</sup>, dei cosiddetti principi costitutivi e ordinativi inerenti alla stessa *Wirtschaftspolitik* – il cui significato non può essere inteso né in forma pianificata, né in quella anticongiunturale, bensì con riferimento alle politiche per l'economia, al plurale, necessarie affinché la libertà di mercato come principio informatore l'attività dello Stato (torniamo

<sup>20</sup> M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France 1978-1979*, cit., p. 112.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> F. Böhm, *Das Problem der privaten Macht*, in «Die Justiz», 1927-28, 3.

<sup>23</sup> H. Großmann-Doerth, *Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft und staatliches Recht*, Wagner, Freiburg im Breisgau 1933.

<sup>24</sup> W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, E. Eucken e K.P. Hensel, Mohr Siebeck (a cura di), Tübingen 2004<sup>7</sup>.

a Michel Foucault) possa davvero esplicitarsi. È poi da aggiungersi come i tre aspetti elencati presupponessero il superamento sia delle barriere esistenti tra giurisprudenza ed economia politica, sia di quelle presenti tra diritto privato e diritto pubblico, ossia, il superamento dell'insufficienza del prerequisito rappresentato dalla tradizionale idea privatistica di costituzione di mercato.

Già in *Das Problem der privaten Macht* (1928) Franz Böhm aveva focalizzato l'attenzione sul fenomeno del potere e della coercizione privati, nonché sulla loro necessaria classificazione giuridica entro il sistema vigente. Altrimenti, si sarebbe dovuto riconoscere legittima l'esistenza di fatto di un potere economico privato, in grado di condizionare il mercato, ponendo indirettamente un problema politico-costituzionale. Ben oltre la preoccupazione della teoria economica neoclassica, i prezzi di mercato avrebbero assunto *perciò* la funzione di strumenti della costituzione economica, sarebbero stati *perciò* una sorta di istituto economico-politico di carattere pubblicistico. L'assenza di un potere privato illegittimo rappresentava la condizione indispensabile affinché potesse esistere una situazione compiutamente concorrenziale. Il riconoscimento giuridico della lotta competitiva mirava dunque a stabilire un ordinamento della vita economica tramite un autentico principio di selezione.

Il quale – eccoci al secondo dei tre aspetti sopra elencati – non avrebbe potuto essere garantito ricorrendo a un autoprodottosi diritto dell'economia. Limitandoci all'essenziale, si potrebbe ricordare come Hans Großmann-Doerth – chiarita l'insostenibilità dell'assunto vetero-liberale secondo cui, vigendo un accordo individuale (*Einzelvereinbarung*), lo spazio della libera contrattazione tra le parti sarebbe stato, da un punto di vista normativo, già di per sé esplicitamente riconosciuto – avesse al proposito richiamato l'attenzione sulle minacce insite in una *Willkürrechtsbildung* frutto di un'interpolazione, un annullamento, un'integrazione sostitutiva della norma giuridica da parte di un diritto forgiato da parti economiche di fatto sottrattesi a un "ordine" stabilito secondo un processo concorrenziale tra agenti egualmente privi di potere privato. Insomma, una formazione sociale non soggetta a dominio poteva essere tale se e solo se lo Stato e il diritto svolgevano preventivamente e interamente il loro compito nei confronti dei gruppi d'interesse e delle costellazioni politiche che li sorreggevano. A questo punto, però, il problema non avrebbe riguardato la sola giurisprudenza, l'interpretazione e applicazione della

Adelino Zanini, Ordoliberalismo come “luogo comune”

norma; concerneva infatti e ancor prima la *Rechtssetzung*, in relazione non a una materia giuridica secondaria, bensì al principio giuridico centrale del diritto economico-costituzionale.

Pensare il sistema economico come un ordinamento in senso giuridico-costituzionale materiale (intendendo con ciò una *Rechtsverfassung* della vita economica), nel quale la concorrenza avrebbe dovuto essere, appunto, un istituto giuridico, avrebbe richiesto la definizione di due serie di principi-guida – eccoci al terzo aspetto menzionato –, dall’ultimo Walter Eucken definiti costitutivi, gli uni, regolativi, gli altri. Questo perché l’esperienza e l’analisi scientifica avrebbero potuto mostrare come la stessa piena concorrenza non potesse di per sé escludere la possibilità del prodursi di effetti negativi. Dunque, un ordinamento concorrenziale avrebbe richiesto determinate misure di politica dell’economia. Anzitutto, un sistema di prezzi efficiente, il primato di una politica monetaria stabilizzatrice, l’esistenza di mercati aperti, la salvaguardia della proprietà, l’esercizio della libertà di contratto, la responsabilità civile delle parti in causa, la costanza delle politiche per l’economia. Un insieme di principi detti costitutivi, che avrebbe dovuto essere a sua volta affiancato da un complesso di principi regolativi, tra cui un’autorità di controllo indipendente e vincolata alla sola legge, una rigorosa contabilità nazionale, un’accorta politica dei redditi accompagnata da una politica fiscale moderatamente progressiva, l’esclusione di pratiche intese a influenzare in modo anomalo l’offerta sul mercato del lavoro, un certo grado di sicurezza sociale.

In sintesi, le due serie di principi considerati sarebbero state da porsi alla base di un ordinamento concorrenziale, fondamento di *politiche per l’economia* “costanti”, lontane da una visione di tipo congiunturale, perché ispirate da una costituzione economica il cui scopo avrebbe riguardato la possibilità di influire sul comportamento del singolo e dei gruppi, al fine di regolarne l’agire, qualora esso violasse un determinato metodo e una forma dell’economia elevati al rango di norma (*Gebot*). Ciò avrebbe richiesto una cosciente volontà di decidere in termini politici, perché, anche in termini teorici, una «pura» economia di scambio avrebbe rappresentato un modello concettuale, la cui “realizzazione” dipendeva dall’esplicarsi di politiche per l’economia “conformi”.

Non è questa l’occasione per ragionare sui limiti teorici del pensiero ordoliberales – e della più ampia tradizione intesa come economia sociale di mercato – da un punto di vista strettamente economico, di teo-

ria economica. Palese è il debito nei confronti della tradizione neo-classica ed è altresì noto come questo debito potesse essere contratto proprio a seguito di una decisa presa di distanza nei confronti dello storicismo economico e giuridico tedesco. Che il sistema di pensiero ordoliberal potesse risultare insoddisfacente proprio in ragione del legame tra il formarsi/dipandersi di un potere privato e concorrenza – concepita, a un tempo, quale criterio (economico)-analitico, (giuridico)-normativo, (storico)-empirico – è del tutto evidente. Proprio per questo risultano essere centrali le molteplici articolazioni giuridiche, che conducono, appunto, a una *Rechtsverfassung* della vita economica. Si tratta, in breve, del ruolo da attribuirsi a una *politica del diritto*, entro la quale la già menzionata insoddisfacente partizione tradizionale fra diritto pubblico e diritto privato, tra legislazione e giurisprudenza, imporrebbe la definizione di uno *statuto giuridico* della concorrenza, tra diritto ed economia. Ciò che avviene, però, a partire da (o invocando, comunque) una *decisione politica*. E qui, su questo passaggio, insiste il nostro problema, perché è perfettamente chiaro come, in termini ordoliberali, una sovranità dell'economico sia impensabile.

C'è una "visione" di cui dar conto, certo, ed è chiarissimamente conservatrice, frutto di un vero e proprio organicismo politico, secondo il quale la società dev'essere conforme a un *ordo* e strutturata al fine di mantenere l'equilibrio a quell'ordine intrinseco e per il quale solo una crescita "lenta", bilanciata, pare essere adeguata. Una crescita priva di conflitti, in cui gli attori sociali coprono ruoli statici congrui a un'ideologia "borghese", operando secondo una cosiddetta "terza via", che sarebbe stata non solo da distinguersi nei confronti di una *middle way* labourista, ma anche, e soprattutto, incarnazione di «misura», in particolare, rispetto agli effetti esercitati dalla cultura razionalistica a partire dalla fine del diciottesimo secolo, fra rivoluzione politica e rivoluzione economica. Si tratta, dunque, di una vera e propria sintesi di un'antropologia politica conservatrice<sup>25</sup>, esplicitamente formulata da Alfred Müller-Armack. Ora, che questo conservatorismo giungesse a implicare persino il razzismo esplicito del tardo Wilhelm Röpke<sup>26</sup> – per non menzionare le precedenti ambiguità nei confronti del regime nazi-

<sup>25</sup> Rinvio a M. de Carolis, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Quodlibet, Macerata 2017.

<sup>26</sup> Cfr. Q. Slobodian, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 2018, p. 171: «a racialized worldview was at the heart of Röpke's postwar philosophy of society and economy».

Adelino Zanini, Ordoliberalismo come “luogo comune”

sta<sup>27</sup> – dice quanto basta; non dice però nulla a sostegno di una possibile (pur se indiretta) sovranità dell’economico, di un “sovranismo economico”. L’ordine conforme al mercato è un *ordo* frutto di una *decisione politica*, opera di uno Stato nazionale forte, che porta con sé anche un’aspra critica degli istituti della democrazia rappresentativa.

Può, dunque, un ordine politico nazionale, autore/interprete delle regole di mercato (doppio ruolo indigesto agli “austriaci”), perdere la propria specificità decisionale – meglio detto, la propria autonomia di mediazione? Ossia, quella «decisione politica generale circa la vita economica nazionale»<sup>28</sup>, atta a stabilire principi idonei e conclusivi tramite i quali interpretare i molteplici aspetti del diritto pubblico e privato, in relazione non solo alle leggi basilari, ma anche a quelle speciali, aventi, ad esempio, carattere economico? Perché di questo ragionavano i padri dell’ordoliberalismo, in modo esplicito, nella loro *Unsere Aufgabe* del 1936 – un vero e proprio “manifesto” politico.

### 3. Dopo tutto, Maastricht

Qualora il quesito fosse quindi inteso a domandare se, in un ambito dottrinale strettamente ordoliberales – con riferimento alla Scuola di Friburgo –, sia pensabile un’imprevista sovranità economica frutto di un’indiretta autonomia dell’economico, la risposta negativa sarebbe ovvia e scontata. Se lo scenario si estendesse al fine di intendere l’esperienza della *Soziale Marktwirtschaft* come coniugazione storica (anche) di un ordine teorico ordoliberales, rispondere sarebbe certamente più complesso, ma non per il venir meno di un’istanza decisionale propriamente politica. Dietro le scelte economiche della Germania er-

<sup>27</sup> Ambiguità, che hanno dato luogo a giudizi molto diversi tra loro. Tra i più severi, D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft. Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*, Nomos, Baden-Baden 2001; R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, Leske und Budrich, Opladen 2004; A. Somma, *La Germania e l’economia sociale di mercato. 1. Da Weimar a Helmut Schmidt*, in «Quaderni di biblioteca della liberta», 2014, 1. Ampia e differente trattazione in N. Goldschmidt (a cura di), *Wirtschaft, Politik und Freiheit: Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005.

<sup>28</sup> F. Böhm, W. Eucken, H. Großmann-Doerth, *Unsere Aufgabe*, premesso a F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Kohlhammer, Stuttgart und Berlin 1937, p. XIX. La trad. it. si può leggere in *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell’economia sociale di mercato*, F. Forte e F. Felice (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.

hardiana, a partire dalla riforma monetaria, vi era persino un “di più” decisionistico-pragmatico, *totus politicus*, legato alla ben nota contingenza geopolitica seguita alla fine del Secondo conflitto mondiale. Ovviamente, si può disputare all’infinito circa il “determinante” e il “determinato” – i fondamenti e le categorie, economici gli uni, politiche le altre, o viceversa. Basterebbe pensare alle vicende della *Mitbestimmung*, rispetto alla quale le differenti posizioni di Müller-Armack e di Böhm<sup>29</sup> non erano affatto ridicibili a questione “aziendalistica”. Laddove il primo invocava il diritto del lavoratore a partecipare alla determinazione delle condizioni di lavoro egli prefigurava infatti un modello di cogestione sociale, un *soziales Mitgestaltungsrecht* politicamente pensato quale *Gesellschaftspolitik*. In questo senso, il secondo vedeva in tale modello un’*überbetriebliche Mitbestimmung* di fatto, la quale avrebbe addirittura prefigurato l’istituzionalizzazione del conflitto di classe<sup>30</sup>, di un dualismo di potere (*Doppelherrschaft*), che avrebbero riguardato la *democrazia politica*, non solo la *democrazia economica*. Perciò, credo di poter dire che quando Foucault osserva che nella Germania postbellica lo Stato appariva essere “radicalmente economico”, il punto cruciale stia nell’aver egli ancor prima affermato che l’economia risultava essere “creatrice di diritto pubblico”<sup>31</sup>.

Ma il quesito da porsi è davvero quello sopra espresso? Forse no, non più, perché non si può interpretare solo in termini storico-concettuali l’odierna scena europea. Perciò, i “luoghi comuni” andrebbero focalizzati per quello che sono: come convenzioni di senso. Da questo punto di vista, credo sia necessario problematizzare, anzitutto, qualsiasi legame, pur indiretto, tra *Wirtschaftsverfassung* ordoliberal – nell’accezione più ampia di economia sociale di mercato – e qualsivoglia idea di sovranità economica e/o di sovranismo economico o dell’economico derivata o indotta. Un’affermazione che mi sentirei di opporre anche e soprattutto a quelle interpretazioni che nello Stato forte ordoliberal colgono sì il primato della politica, finalizzato però a

<sup>29</sup> F. Böhm, *Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb*, in «Ordo», 1951, 4; A. Müller-Armack, *Vorschläge zur Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft*, (1948), ora in Id., *Ausgewählte Werke*, cit., Vol. 3, pp. 90-109.

<sup>30</sup> F. Böhm, *Der Zusammenhang zwischen Eigentum, Arbeitskraft und dem Betreiben eines Unternehmens*, in K.H. Biedenkopf, H. Coing, E.-J. Mestmäcker (a cura di), *Das Unternehmen in der Rechtsordnung. Festgabe für Heinrich Kronstein aus Anlaß seines 70. Geburtstages am 12. September 1967*, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe 1967, pp. 533-541.

<sup>31</sup> M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France 1978-1979*, cit., pp. 81-83.

garantire di fatto una costituzione economica garante di un’indotta autonomia dell’economico e tale da richiedere alla politica di «presidiare l’ordine proprietario rendendo giuridiche le leggi del mercato»<sup>32</sup>. Si tratta infatti di una lettura che, paradossalmente, sottovaluta le articolazioni ideologiche ordoliberali, giacché esse sono molto più articolate<sup>33</sup>.

Anche per questo, l’interrogarsi sul «[g]lobalizing the ordoliberal principle of “thinking in order”»<sup>34</sup>, comunque lo s’intenda, dovrebbe assumere un senso molto più preciso. In particolare, se – evitando di rimuovere quanto lo stesso Quinn Slobodian ha aggiunto relativamente alla vaghezza del termine neoliberale – si affermi che la trasposizione dell’idea ordoliberale di costituzione economica a livello sovranazionale sarebbe di fatto avvenuta tramite l’interpretazione data dalla cosiddetta Scuola di Ginevra – che nell’accezione dello studioso statunitense è peraltro molto ampia, forse troppo. Una Scuola il cui più noto esponente, Röpke – e non sarebbe stato né il solo, né l’unico –, avrebbe addirittura sempre manifestato un’avversione decisa nei confronti di un’Europa comunitaria e, a maggior ragione, di un ordine globale che non fosse un’astratta *civitas humana*, avendo egli quale proprio modello il federalismo svizzero.

Oltre i nomi restano però i fatti. Meglio, le determinanti concrete, i rapporti di forza tra classi sociali. E qui non si dovrebbe omettere di ricordare un aspetto storico cruciale, ossia, che le fortune neoliberali prosperarono sì a partire dagli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso, ma non su base ideologico-dottrinale – nonostante i precedenti. Il thatcherismo fu figlio *della* e accompagnò *la* epocale sconfitta operaia: la stessa che aveva preso avvio, in tutta Europa, con i processi di automazione a partire dai primi anni Settanta. Il neoliberalismo, quindi, conobbe le proprie fortune in questo scenario, a seguito della sconfitta storica del movimento operaio, nelle sue differenti manifestazioni, radicali e meno, nelle sue rappresentanze, rivendicazioni; nelle sue capacità di interloquire-mediare con quelle che erano state le istituzioni del welfare – anche in questo caso diversificate, perché “nazionali”.

L’incremento dei prezzi delle materie prime, la crisi petrolifera, la tempesta valutaria connessa all’inconvertibilità del dollaro definirono il

<sup>32</sup> A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Derive Approdi, Roma 2014, p. 22.

<sup>33</sup> Nei suoi molti lavori, sempre ricchi, informati, stimolanti, è lo stesso Alessandro Somma a ricordarlo.

<sup>34</sup> Q. Slobodian, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, cit. p. 8.

nuovo scenario del mercato mondiale, entro il quale la crisi di governo degli aggregati keynesiani accompagnerà un processo simultaneo di concentrazione/decentramento teso a disarticolare la composizione di classe della grande fabbrica, a ridurre il costo del lavoro, il ruolo degli ammortizzatori sociali e della spesa pubblica in generale. La precarizzazione del lavoro, le politiche di bilancio ferree, l'insistenza sulla libera concorrenza come modello sociale, oltre che economico, la funzione parametrica dei prezzi – insomma, l'apologia di una modellistica economica neoclassica, ben prima che ordoliberal – divennero ideologicamente dominanti a partire da qui, supportati dall'intervenuta liberalizzazione della circolazione dei capitali seguita alla decisione della Thatcher, nel 1979, di rimuovere i controlli, a cui fece seguito un'ondata di liberalizzazioni che percorse l'Europa e il Giappone nel decennio successivo. Poi, certamente, venne l'*Atto unico europeo* (1986), quindi, Maastricht, dunque il richiamo, in *forma costituzionale*, al principio di «an open market economy with free competition»<sup>35</sup>.

Pierre Dardot e Christian Laval hanno molte buone ragioni nel richiamare quanto sostenuto da Frits Bolkestein relativamente ai presupposti ordoliberali dell'EU<sup>36</sup>. Ma i pareri opposti non mancano. Si potrebbe ricordare quello di Walter Oswalt<sup>37</sup> e, significativamente, sulla base di un giudizio opposto circa la tradizione ordoliberale, quello di Angela Wigger<sup>38</sup>, la quale giunge anch'ella alla conclusione secondo cui l'influsso attribuito alla Scuola di Friburgo rispetto alla costruzione delle istituzioni europee è stato alquanto esagerato. Analogamente, Alessandra Di Martino<sup>39</sup> ha insistito sul carattere ibrido dello «orientamento intellettuale e di politica economica fatto proprio dalle istituzioni europee» nei confronti della tradizione ordoliberale. Se è poi vero che risultato caratteristico del Trattato del 1992 è

<sup>35</sup> Così recita, notoriamente, il *Trattato di Maastricht* (1992), t. II, art. 3A.

<sup>36</sup> P. Dardot, C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, cit., pp. 344-346.

<sup>37</sup> W. Oswalt, *Il liberalismo egualitario contro la concentrazione del potere economico: l'ordoliberalismo di Walter Eucken*, in «i-lex. Scienze Giuridiche, Scienze Cognitive e Intelligenza artificiale», 2014, 21, pp. 175-202. Cfr. anche le conclusioni di R. Fèvre, *A Political Economy of Power. Ordoliberalism in Context, 1932-1950*, Oxford University Press, New York 2021.

<sup>38</sup> A. Wigger, *Debunking the Myth of the Ordoliberal Influence on Post-war European Integration*, in J. Hien, C. Joerges (a cura di), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Hart, Oxford 2017, pp. 161-177.

<sup>39</sup> A. Martino, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2020 pp. 23-35.

Adelino Zanini, Ordoliberalismo come “luogo comune”

stato il porre le premesse per la moneta unica europea, non è mancato chi abbia notato essere la realizzazione dell’unione monetaria europea addirittura una vittoria di Pirro dell’ordoliberalismo freiburghese<sup>40</sup>. Questo per dire come le asserzioni di principio trasformate, *post hoc*, in ideologie, strutturate e coerenti, siano indicative sino a un certo punto. Flessibilizzazione dei salari tramite la riforma dei mercati del lavoro, riforma delle pensioni e incentivazione del risparmio individuale, promozione dello spirito d’impresa – come non ricondurli alla tradizione ordoliberale richiamata da Bolkestein? In realtà, ben prima che frutti di una tradizione teorica “globalizzata”, si trattò degli esiti di rapporti sociali di forza rovesciati.

#### 4. Sovranità amministrative ibride. La politica è questa

Indubbiamente, anche questa conclusione potrà risultare essere semplificatoria. Del resto, non si tratta di individuare un differente “luogo comune” da contrapporre a un altro. L’EU si fonda di certo anche su di un ideale di *soziale Marktwirtschaft*, che il primato continentale tedesco ha sostenuto a proprio vantaggio, dopo averlo però pesantemente riformulato nel corso dei decenni, pure con strumenti keynesiani o comunque anticiclici<sup>41</sup>. In questo senso, la tradizione ordoliberale *lato sensu* di questo processo è stata ed è parte. Ma l’essere parte è altra cosa dall’essere stata «il fondamento dottrinale essenziale dell’attuale costruzione europea»<sup>42</sup> e dall’esserne, oggi, la principale e precipua espressione funzionale, non solo ideologica. Se si guarda alle origini, infatti, lo scetticismo ordoliberale nei confronti di una “costituzione” europea era notoriamente molto forte; se si guarda al recente presente, ciò che è saltato è addirittura il “quadro nazionale” –

<sup>40</sup> C. Joerges, *The Overburdening of Law by Ordoliberalism and the Integration Project*, in J. Hien, C. Joerges (a cura di), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, cit. pp. 179-199. Analogo giudizio in W. Schäfer, *Is Ordoliberalism Institutionally Useful for the EU?*, in M. Dold, T. Krieger (a cura di), *Ordoliberalism and European Economic Policy. Between Realpolitik and Economic Utopia*, Routledge, London-New York 2021, p. 127.

<sup>41</sup> Di ideale ibrido parlò Ralph Dahrendorf a proposito dell’esperienza tedesca (*Reflections on the Revolution in Europe: In a Letter Intended to Have Been Sent to a Gentleman in Warsaw*, Times Books, New York 1990, p. 97), come opportunamente ricorda Lorenzo Mesini, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell’ordoliberalismo (1929-1950)*, cit., p. 208.

<sup>42</sup> P. Dardot, C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, cit., p. 344.

presupposto imprescindibile di un ordine-ordinamento ordoliberal –, senza che, in termini politici, l’EU abbia saputo/potuto definire un “altro” *profilo politico forte*. Incapacità che ha legittimato e gonfiato l’inquietudine sovranista e, oltre essa, ha permesso di sollevare, con argomenti problematici di rilievo, la questione di una sovranità dell’economico – oltre il *totaler Staat* (“totalità per debolezza”) schmittiano, per intenderci. Perché, anche quando non lo si dica espressamente, l’insistenza sulla sovranità economica e/o dell’economico è uno dei frutti avvelenati di un’inesistente sovranità politica forte e omogenea dell’Europa detta “ordoliberal”.

Del resto, allo stato attuale delle cose, come pensare possibile questa sovranità, in assenza di una “forma” di governo politico e in un contesto post-nazionale in cui le decisioni sono fortemente condizionate da variegati sistemi di governance, basati su quello che Gunther Teubner, ad esempio, ha perciò definito diritto policontesturale? – ragione non ultima delle difficoltà incontrate nel focalizzare un tipo di dominio da ricondursi a poteri centrali gerarchici, sotto forma di azione e di responsabilità politica<sup>43</sup>. Ma, per converso, non è anche per questa medesima ragione che si assiste alla ripoliticizzazione invocata dai “sovranismi”, frutto della tensione tra governance globale e Stati nazionali? I quali, singolarmente incapaci di condizionare i giudizi delle cosiddette agenzie internazionali, mantengono comunque una pur differenziata capacità di contrattazione in sede EU, perfettamente capaci di operare altrimenti sul versante interno, muovendosi tra quelle che Dieter Grimm ha definito la “dimensione orizzontale” – il rapporto reciproco fra Stati – e la “dimensione verticale” – la relazione tra EU e Stati membri<sup>44</sup>.

Dunque, governance *versus* sovranità politica europea, ciò che legittimerebbe, a un tempo, seppur da punti di vista opposti, sia l’invocarsi difensivo di sovranità economiche nazionali (contro una “oggettiva” prevaricazione teutonica indiretta), sia la loro stigmatizzazione e lo stigmatizzarsi di una (non meno “oggettiva”) autonomia categoriale dell’economico, da intendersi entrambi, paradossalmente, quali effetti indesiderati dell’ideologia ordoliberal, che avrebbe sì definito il primato dell’istituzione politica, ma al fine di inverare l’economico, alla

<sup>43</sup> G. Teubner, *Diritto policontesturale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali*, A. Ruffino (a cura di), Edizioni Città del Sole, Napoli 1999.

<sup>44</sup> D. Grimm, *Die Zukunft der Verfassung II. Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung*, Suhrkamp, Berlin 2012, pp. 290-291.

cui autonomia sarebbe di fatto soggiogata? Argomentazioni non prive di consequenzialità, seppur non di certo lineari e tali da evidenziare, comunque, come la contrapposizione tra governance e sovranità possa diventare a sua volta frutto di luoghi comuni, se non “luogo comune” essa stessa. Il rapporto contrappositivo è però effettivo e ritrae uno scenario che altrove ho definito ibrido, intendendo con ciò l’odierna *Ordnung* europea, posta al centro del “discorso” neoliberale e delle sue differenze interne, caratterizzate da decentralizzazione della sovranità, dall’erosione di significato della costituzione statale, dall’emergere di un costituzionalismo societario e di nuovi regimi giuridici privati sovranazionali – “una metacostituzione di conflitti costituzionali”, dice Gunther Teubner. La stessa *finzione costituzionale* del sistema dei prezzi, della piena concorrenza, del pareggio di bilancio, sono principi atti a esprimere degli ibridi governamentali, che per essere tali non sono meno feroci, anzi.

Di qui il prodursi di decisioni pervase da linguaggi amministrativi, frutti di esiti giudiziari, di veti e mediazioni: decisioni per forza di cose ibride rispetto a ogni statuizione di principi pregressi e di fruste tradizioni, spesso ribaditi con formule cristalline quanto altamente generiche – “an open market economy with free competition”, ad esempio –, dietro alle quali si mimetizzano non di rado forme di sfruttamento ben peggiori, totalmente deregolate e persino giuridicamente perseguibili – oltre ogni *deregulation*, oltre ogni criterio di concorrenza –, frutto di un individualismo massificante, più che di un individualismo possessivo. Decisioni nelle quali trova espressione anche la “sorprendente resilienza” delle costituzioni economiche neo-corporative europee – notata dallo stesso Gunther Teubner – rispetto alla governance transnazionale odierna (non solo alla *corporate governance*). Questa e non altra è la situazione in cui s’esprimono le odierne politiche, le *policies* dell’Unione europea. Tramite questa ibridazione paese si è progressivamente imposta una lunga, lenta, profonda “rivoluzione dall’alto”, che con la spoliticizzazione generata dalle dinamiche governamentali ha radicalizzato la crisi dell’idea non solo politica, ma anche economica di Europa. Paradosso solo apparente, se quanto detto sopra ha un fondamento.

Provocatoriamente, si potrebbe dire che *al di qua* dell’impossibilità della sovranità dell’economico, non vi sia sovranità politica europea prefigurabile come effettiva, quantomeno sino a che i “ruoli” della rappresentanza e le “forme” della decisione rimarranno quelli che sono.

Eppure, le *decisioni* si sprecano. Su quale fondamento *si* decide, quindi? Sulla base forse di una sorta di strisciante stato d'eccezione amministrativo, "statisticamente" legittimato da un *data-driven policy-making*? La possibilità di pensare gli Stati nazionali quali "strutture amministrative" intermedie – pur in presenza di differenti quadri giuridici di riferimento –, con un diverso potere politico di contrattazione, non mi sembra del tutto infondata, sebbene ampiamente problematica, ove s'intendesse dare ragione dei rapporti tra fonti giuridiche nazionali e internazionali. Si pensi a quello che sta accadendo in Italia rispetto a "decisioni" cruciali quali quelle relative a ciò che il PNRR – il cui importo complessivo vale quasi sei volte la Legge di bilancio 2023 – permetterebbe di fare. Oltre alle *pre-stabilite* condizioni politiche di erogazione e di prestito, ovvio è anche in questo caso l'intreccio tra poteri d'indirizzo europei e nazionali, conoscenze progettuali e previsionali richieste, disponibilità o meno delle competenze tecniche-imprenditoriali necessarie (che definiscono l'effettiva capacità di spesa e che in Italia mancano), operato ed efficienza della pubblica amministrazione nazionale, poteri territoriali, controlli antitrust e anticorruzione, etc. Come ragionare, secondo quale "forma", date queste condizioni, di "un" potere politico (o economico) compiutamente sovrano, interno ed esterno? E, d'altra parte, quali i "costi" di non poterlo fare in relazione al soggetto EU?

È qui a mio parere che per tentare di comprendere quello che è un circolo vizioso potrebbe essere utile considerare, a dispetto delle molte differenze e degli intenti, l'invito formulato da Cass R. Sunstein e Adrian Vermeule: «redeeming the administrative State»<sup>45</sup>. Il che significa considerare l'esistenza di molte forme di decisione frutto di poteri segmentati e articolati, legittimati in assenza di "un" potere costituente e adeguati a una geopolitica variabile (in cui politica ed economia sono ovviamente incluse), i quali riguardano, di volta in volta, la ricerca, il clima, la formazione, la salute, il territorio, le comunicazioni, la digitalizzazione, l'energia, le migrazioni, il *gender gap*, etc. Insomma, la biopolitica in senso ampio, concreto, non "gergale". Una teoria della differenziazione dei sistemi in senso luhmanniano<sup>46</sup>, entro cui «la decisione come forma di elaborazione del-

<sup>45</sup> C.R. Sunstein e A. Vermeule, *Law and Leviathan. Redeeming the Administrative State*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA 2020.

<sup>46</sup> Cfr. il cenno in L. Mesini, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell'ordoliberalismo (1929-1950)*, cit. pp. 220-222.

la contingenza» perde l’ovvietà di principio?<sup>47</sup> In questa sede, il quesito non può che rimanere tale. Di certo, la scienza giuridica amministrativistica ha da tempo focalizzato la propria attenzione sull’insieme di problematiche implicate dal *Global Administrative Law*, insistendo, fra l’altro, sul diffondersi sempre più ampio di “soft forms of rulemaking”, ciò che comporterebbe che «the sovereign equality of states is gradually undermined», da cui seguirebbe «that much of global govern can be understood as regulation and administration, and that we are witnessing the emergence of a “global administrative space”»<sup>48</sup>.

Ovvio chiedersi se tutto ciò possa dare luogo a esiti positivi da un punto di vista normativo – ed eventualmente a vantaggio di chi – o se «it might shrink the space for politics in favour of juridified mechanisms, limiting democracy and establishing a juristocracy instead»<sup>49</sup>. Ovvio chiedersi, altresì, se dietro a una tale retorica non vi sia un “senso comune” politico piuttosto insidioso. Di certo, la desovranizzazione e la de-politicizzazione – ove sovranità e politica s’intendano nei termini della grande tradizione occidentale – non darebbero in ogni caso luogo a una sovranità dell’economico; di certo, un approccio “amministrativistico” potrebbe ben sottrarsi alle tentazioni di una “armonica” teoria generale, proprio perché *espressione politica* di forme “altre”, conflittuali (in senso corporativo, quanto meno) di governo. In ogni caso, che farne, a questa altezza, della matrice ordolibérale del neoliberalismo europeo contemporaneo? Ricordarne l’intento politico forte, salvo poi ricondurlo a un imprevisto primato dell’economico, sotto forma, certamente, di leggi di mercato, concorrenza, etc.? Legittimo ma, temo, poco fruttuoso.

<sup>47</sup> N. Luhmann, *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Berlin 1988; tr. it. di G. Manioldo, *L’economia della società*, F. Angeli, Milano 2020, p. 9.

<sup>48</sup> N. Krisch and B. Kingsbury, *Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*, in «The European Journal of International Law», 2000, 17, 1. Si veda quindi S. Cassese, *Advanced Introduction to Global Administrative Law*, Elgar, Cheltenham 2021; Id. *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 345 ss.

<sup>49</sup> N. Krisch and B. Kingsbury, *Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*, cit., p. 9.

## Abstract

Il saggio analizza alcune delle questioni chiave riguardanti le variazioni politiche del discorso economico neoliberale nell'Europa contemporanea. In particolare, l'autore discute il rapporto tra l'evanescenza della sovranità dello Stato nazionale e la rinascita della "nazione economica" come esito di una pretesa sovranità economica. Un processo di certo sostenuto dall'assenza politica della EU, ma privo di fondamenti teorici e di prospettive concrete. L'autore giudica perciò necessario cogliere, al di là delle radici tedesche dell'ordoliberalismo europeo, i presupposti di quella che egli definisce l'odierna politica ibrida europea, in cui i processi di governance transnazionale possono essere intesi come una sorta di spazio amministrativo globale.

*The essay analyzes some of the key issues regarding the political variations of neoliberal economic discourse in contemporary Europe. In particular, the author discusses the relationship between the evanescence of the sovereignty of the nation-state and the rebirth of the «economic nation» as a result of a claimed economic sovereignty. A process that is certainly supported by the political absence of the EU, but which lacks theoretical foundations and concrete perspectives. The author therefore considers it necessary to grasp, beyond the German roots of European Ordoliberalism, the presuppositions of what he defines as today's hybrid European politics, in which transnational governance processes can be understood as a sort of global administrative space.*

Parole chiave: Sovranità, Europa, Ordoliberalismo, governance, spazio amministrativo globale.

Keyword: Sovereignty, Europe, Ordoliberalism, governance, global administrative space.