



LAURA SAURINO\*

## STATO SOVRANO E CRISI DELLA GLOBALIZZAZIONE. RAPPRESENTANZA POLITICA, POTERI PRIVATI, CRISI DELLO STATO SOCIALE\*\*

**Abstract [It]:** Il contributo, muovendo da una prospettiva interdisciplinare, analizza il processo di “trasformazione” della sovranità statale nell’era della globalizzazione, nel quadro di una progressiva de-territorializzazione dell’economia, dell’emersione di poteri privati transnazionali e della disintermediazione sociale e politica (e della conseguente crisi della rappresentanza politica). La metamorfosi della sovranità, nella duplice accezione di sovranità dello Stato (sul piano dell’ordine internazionale) e di sovranità popolare (nell’ordinamento interno) è messa in relazione, quindi, sia con l’esplosione di nuovi poteri indiretti sia con la crisi dei partiti politici sia, ancora, con l’indebolimento dello Stato sociale. Ci si interrogherà, infine, sulle possibili alternative all’attuale crisi della globalizzazione, evidenziando, però, le prospettive illusorie e contraddittorie insite nel populismo e nel c.d. sovranismo, e sottolineando l’esigenza di una riappropriazione della capacità ordinante della Costituzione repubblicana.

**Abstract [En]:** The contribution, moving from an interdisciplinary perspective, analyses the process of “transformation” of State’s sovereignty in the era of globalization, in the context of a progressive deterritorialization of the economy, the emergence of transnational private powers and social and political disintermediation (and of the consequent crisis of political representation). The metamorphosis of sovereignty, in the double meaning of sovereignty of the State (at the level of the international order) and popular sovereignty (in the domestic order) is therefore related both to the explosion of new indirect powers and to the crisis of political parties and, again, with the weakening of the welfare State. Finally, we will ask ourselves about the possible alternatives to the actual crisis of globalisation, highlighting, however, the illusory and contradictory perspectives inherent in populism and the so-called souveranism, and underlining the need for a reappropriation of the ordering capacity of the republican Constitution.

**Parole chiave:** Sovranità, Globalizzazione, Crisi, Poteri privati.

**Keywords:** Sovereignty, Globalization, Crisis, Private powers.

**SOMMARIO:** 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine. – 2. Stato e sovranità in trasformazione nell’era della globalizzazione. – 3. Poteri indiretti e crisi del costituzionalismo. – 4. Metamorfosi della sovranità e crisi dello Stato sociale: quale democrazia? – 5. Populismo

\* Dottoressa di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Salerno.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente lavoro si pone in continuità con le precedenti ricerche, costituendone il naturale sviluppo e aggiornamento, e anticipa una più ampia riflessione monografica.

e “sovranoismo”: quali prospettive? – 6. Conclusioni: trasformazione della sovranità e crisi della globalizzazione.

## 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine.

Nella nuova dimensione del costituzionalismo contemporaneo si assiste da tempo ad una “destrutturazione” della sovranità nazionale<sup>1</sup> insieme alla decadenza del *welfare state*, che sembra abbiano alterato “profondamente” i tratti originari dello Stato costituzionale. Questo processo ha *in primis* evidenti conseguenze in termini di diminuita capacità d’intervento e di controllo del reale funzionamento delle istituzioni, sui grandi processi economici e decisionali, sulle garanzie delle libertà individuali e collettive, in breve sull’effettività delle funzioni (garantistiche, regolative e redistributive) dello Stato costituzionale.

Non da meno, tutto ciò finisce, evidentemente, anche per privare partiti e parlamenti degli strumenti e degli obiettivi tradizionali della decisione politica, accentuando in tal modo quella crisi dei soggetti e degli istituti rappresentativi nei quali

---

<sup>1</sup> In relazione alle teorie filosofiche-giuridiche-politiche sulla sovranità la letteratura è sterminata, ci limitiamo ad una bibliografia essenziale: M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione Francese*, Giuffrè, 1951; F. CALASSO, *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano, Giuffrè, 1957; N. MATTEUCCI, *Sovranità* (voce), in *Dizionario di politica italiana*, (diretto da) N. BOBBIO - N. MATTEUCCI, pp. 1102-10; in I.d., *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, il Mulino, 1983; Basciu M. (a cura di), *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Atti del XIX Congresso Nazionale della Società italiana di Filosofia giuridica e politica (Trento, 29-30 settembre 1994) Milano, Giuffrè, 1996; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n.1/1996; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, 1997; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, Dedalo, 1997; G. M. CAZZANIGA (a cura di), *Metamorfosi della sovranità. Tra stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Ed. Ets, 1999; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Laterza, 2004; P. COSTA, *In alto e al centro: immagini dell’ordine e della sovranità fra medioevo ed età moderna*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2004, fasc. 3; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, 2006, fasc.1; G. BERTI, *Sovranità*, in *jus-Rivista di scienze giuridiche*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2007; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Annuario AIC*, 2016, di alcune grandi categorie del diritto costituzionale, Sovranità-Rappresentanza-Territorio.

è possibile leggere anche il declino dello Stato contemporaneo come “Stato dei partiti” e del modello di democrazia rappresentativa e partecipativa che ne sta alla base<sup>2</sup>.

La de-territorializzazione dell’economia, l’approfondirsi del processo di integrazione sovranazionale, l’emersione di nuovi poteri privati transnazionali, la crisi dei corpi intermedi e, tra questi, dei partiti politici di massa come luoghi di partecipazione e di mobilitazione popolare, sono tutti fattori che contribuiscono a determinare la crisi, come si vedrà nel prosieguo, della sovranità statale, *rectius* della sovranità popolare.

La crisi fiscale dello Stato favorita dai processi di apertura dei mercati (e quella conseguente dello Stato sociale) contribuisce a mettere in questione lo spirito del costituzionalismo democratico-sociale che, a differenza della precedente stagione liberale, ha nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti sociali uno dei suoi caratteri fondamentali.

Questi fattori di crisi saranno, allora, indagati criticamente nel prosieguo della trattazione: in primo luogo, sarà evidenziato il processo di “trasformazione” della sovranità (e dello Stato) nell’epoca della globalizzazione, verificando l’impatto di questa sulle categorie fondanti della tradizione giuridica del diritto pubblico. In secondo luogo, emergerà la questione attinente ai poteri privati, che, nella dimensione trans-nazionale propria della nuova “società civile globale”, mettono in crisi la stessa distinzione pubblico/privato e la capacità ordinante della normazione statale, ponendo in questione, più in generale, la possibilità stessa che il costituzionalismo ha di esprimere la propria funzione essenziale di strumento di fondazione e limitazione del potere legittimo.

Ancora, il problema della metamorfosi della sovranità verrà posto in relazione con il processo di indebolimento progressivo dello Stato sociale, così da cogliere, a partire

---

<sup>2</sup> Cfr. G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un’analisi comparatistica*, Rimini, Maggioli Ed., 1999; S. GAMBINO, *Parteienstaat e partiti politici*, in *Politica del diritto*, 2/2018. La disgregazione dei partiti di massa e l’adozione di leggi elettorali maggioritarie hanno determinato l’erosione dei canali di collegamento tra società civile e società politica, la quale si sarebbe resa autonoma dal popolo sovrano divenendo autoreferenziale e determinando una drammatica crisi della rappresentanza. Sul tema cfr. S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull’evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993; M. CERMEI, *La democrazia nei partiti. Dal fallimento della “legge truffa” alla democrazia dell’alternanza (1953-2003)*, vol. II, Cedam, Padova, 2003; M. CILIBERTO, *La democrazia dispotica*, Laterza, Roma-Bari, 2011; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; M. PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2012; AA. VV., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, a cura di F. BILANCIA, E. M. SCIULLO, A. GIANELLI, M. P. PATERNÒ, F. RIMOLI, G. M. SALERNO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Giuffrè, Milano, 2014. Cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, pp.83 ss.; F. LANCHESTER, *Note sul concetto di rappresentanza in campo politico*, in AA. VV., *Poteri, Garanzie e Diritti a sessant’anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli de’Santi*, a cura di A. PISANESCHI e L. VIOLINI, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 33 ss.; C. F. FERRAIOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; M. LAZZARATO, *Il capitalismo*, cit. p. 9 osserva come nell’epoca attuale “la rappresentanza e il Parlamento non detengano alcun potere, perché questo è interamente concentrato nell’esecutivo che, nel neoliberalismo, non esegue gli ordini del ‘popolo’ o dell’interesse generale, ma quelli del capitale e della proprietà”.

dalla constatazione che la sovranità democratica e il riconoscimento dei diritti sociali (oltre ai tradizionali diritti di libertà) rappresentano il *proprium* della nuova stagione costituzionale del Secondo Dopoguerra, la crisi dello “Stato sociale di diritto”.

Di fronte a questi fenomeni di tale problematicità, ci si interrogherà, infine, sulla possibilità di un rilancio della capacità ordinante della Costituzione, evidenziando al contempo le prospettive illusorie e contraddittorie insite nel populismo e nel c.d. sovranismo.

## 2. Stato e sovranità in trasformazione nell’era della globalizzazione.

Il processo di globalizzazione ha alimentato un vero e proprio scollamento tra Stato-comunità e Stato-apparato, rispetto al quale il legame tra istanze collettive e “rappresentanza democratica” entra in crisi (in particolare, entro la dimensione sovranazionale, caratterizzata dalla prevalenza di un processo di integrazione tecnocratica avvertito come incapace di recepire le esigenze delle popolazioni coinvolte)<sup>3</sup>. Una dimensione sovranazionale rispetto alla quale il cittadino soffre maggiormente per la sussistenza di un ulteriore livello di governo che lo allontana sempre di più dal piano decisionale, frustrando in misura ancora maggiore l’esercizio della sovranità popolare.

In questa cornice si va ad instaurare e a radicare la così detta “nuova classe capitalistica transnazionale” che, in virtù della posizione egemonica assunta, investe, in sintesi, il proprio potere entro circuiti finanziari informali (spesso occulti) attraverso i quali si procede alla distribuzione di risorse finanziarie, vantaggi e privilegi di varia natura<sup>4</sup>.

Così nell’attuale società “disarticolata” in cui l’antico potere pubblico, esclusiva emanazione della sovranità, lascia il posto ad una forma di *governance* multilivello si assiste ad un processo lento, ma inesorabile, di “destrutturazione” dell’organizzazione statale<sup>5</sup>, ad una odierna inadeguatezza della sovranità statale tradizionale, in cui rimane fondamentale l’obiettivo di salvaguardare strenuamente lo status dei diritti soggettivi e la loro funzione di protezione rispetto al tentativo neoliberale di erosione del Welfare-State<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell’Eurozona: alla ricerca del demos*, in F. Angelini, M. BENVENUTI (a cura di) *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene Editore, 2012.

<sup>4</sup> M. L. PIERO, *Stato, democrazia e globalità: aspetti sociologici, politici e giuridici*, in *diritto.it*, 2017, p. 12.

<sup>5</sup> I. NICOTRA, *Crisi della sovranità e dinamiche multilevel: verso un diritto penale europeo*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2013, Cedam, p. 61.

<sup>6</sup> Si veda, *Costituzionalismo e globalizzazione*, (Convegno di Salerno), Annuario AIC 2012, Jovene, Napoli, 2014, pp.3-217.

Confrontato con le trasformazioni della sua geografia politica<sup>7</sup>, lo Stato sembra perciò faticare a venire a capo della sua storia, non riuscendo a rappresentare nel tempo un principio di autorità in qualche modo superiore a quello di altre istituzioni<sup>8</sup>. La stessa nostalgia per la capacità dello Stato di garantire con la sua autorità i contratti e, in definitiva, per la stessa capacità del contratto di regolare i rapporti sociali<sup>9</sup> è il segno evidente della difficoltà che esso incontra a produrre nel tempo tutti gli effetti che ne hanno garantito il successo.

In questo senso si sarebbe, anche, teorizzata<sup>10</sup> l'emersione di un "doppio stato": uno "Stato invisibile" che convive con uno "Stato visibile". In particolare Bobbio indicherebbe uno specifico ambito di invisibilità del potere, intessuto da un intreccio fra la politica nazionale e l'economia mondiale. Un "doppio Stato" che, secondo Danilo Zolo<sup>11</sup>, si è evoluto nella c.d. "tele-oligarchia post-democratica": «una post-democrazia nella quale la grande maggioranza dei cittadini non "sceglie" e non "elegge", ma ignora, tace e obbedisce».

Allo stesso tempo, a mio avviso, le attuali teorie circa la crisi della statualità-sovrantà contemporanea ne forniscono, troppo spesso, un'immagine esasperata che sembrerebbe alludere quasi ad un tramonto, a una sorta di "crisi finale" dell'attuale modello statale<sup>12</sup> rispetto, invece, a quello che ritengo sia solo una metamorfosi, del prototipo tradizionale di "*Stato Westfaliano*" che esercitava in maniera indipendente e incondizionata l'autorità politica sovrana e che, attualmente, invece, è, per molti aspetti, limitato, condizionato e depotenziato, soprattutto nel suo ruolo strategico, in modo sempre più vistoso, da "attori" non statali che ne insidiano la titolarità e l'esclusivo esercizio, determinandone, così, spesso una riconfigurazione del potere politico all'interno della sua stessa cornice statale, e dei rapporti tra "cittadinanza e politica" e "identità nazionale"<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Cfr S. D'ALBERGO, *La democrazia politica economica e sociale tra potere finanziario e "globalizzazione dell'economia"*, in *Fen. Soc.*, n.3, 1997, p. 28, «I territori nazionali sarebbero stati, spesso, quindi configurati come delle nuove "province" della cosiddetta "economia mondo"».

<sup>8</sup> M. RICCIARDI, *Dallo Stato moderno allo Stato globale. Storia e trasformazione di un concetto*, in *Scienza & Politica*, vol. XXV, 2013, p.78.

<sup>9</sup> P. PERULLI, *Il dio contratto. Origine e istituzione della società contemporanea*, Torino, 2012.

<sup>10</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, pp.16-18, 75-100.

<sup>11</sup> D. ZOLO, *Il "doppio Stato" e l'autoreferenzialità del sistema dei partiti*, in D. ZOLO, *Complessità e democrazia per una ricostruzione della teoria democratica*, Giappichelli, 1987. È opportuno ricordare che la categoria di "doppio Stato" è stata elaborata per la prima volta, in sede teorica, da E. FRAENKEL, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, trad. it. Einaudi, Torino, 1983, per evidenziare, nell'ordinamento nazista, la coesistenza di uno Stato "legale", in particolare per assicurare – attraverso le regole del diritto privato – il buon funzionamento dell'economia, e di uno Stato "discrezionale", basato sull'arbitrio della volontà del capo, cioè Hitler.

<sup>12</sup> Si veda per tutti K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione*, Baldini & Castoldi, Milano 1996, l'autore sostiene la tesi liberale del primato della globalizzazione economica nonché della regionalizzazione economica non solo sugli Stati, ma sulle autorità pubbliche tradizionali in generale al punto d'ipotizzare la decadenza dello Stato e della politica in un quadro di autoregolazione del mercato mondiale. Essi avrebbero perduto il proprio ruolo di figure chiave dell'economia globale, diventando meccanismi inefficienti di distribuzione della ricchezza la cui sorte è sempre più determinata da scelte di mercato compiute altrove.

<sup>13</sup> Si condivide l'opinione di M. RICCIARDI, *Dallo Stato moderno allo Stato globale. Storia di trasformazione di un concetto*, in *Scienza & Politica - Per una storia delle dottrine*, Vol. XXV, n. 48, 2013, p.75. Secondo l'autore si

Di conseguenza, una sorta di “ridimensionamento” dello Stato nazione e di superamento della statualità rigidamente intesa, che peraltro non era immune da problemi e difetti, ed, evidentemente, di erosione e di trasformazione del modello tradizionale di Stato sovrano e di “contrazione” della sua sovranità, che non implica il suo tramonto o la sua irrilevanza<sup>14</sup>, ma che è segno evidente di un mondo post-westfaliano dove la sovranità statale può assumere “*fogge e consistenze diverse a seconda delle situazioni*”<sup>15</sup>.

Del resto, il prefisso “post” indica un processo che è *temporalmente successivo ma non supera* il termine che accompagna. “Post” indica una condizione molto particolare di posteriorità, per cui ciò che è passato non è superato ma, al contrario, inesorabilmente condiziona e perfino domina un presente che però, in qualche modo, introduce una discontinuità<sup>16</sup>.

Si tratterebbe, in altri termini, di una crisi di legittimazione, perché in questione è la possibilità per gli Stati sovrani di operare come soggetti autonomi, con finalità proprie, di cui rispondere alla cittadinanza, soprattutto rispetto a quello che è da sempre il fulcro della decisione politica: la distribuzione di potere e ricchezza<sup>17</sup>.

Ciò accade certamente in virtù delle sfide che provengono dall’alto (i poteri transnazionali) ma anche dal basso (le rivendicazioni indipendentiste, microidentitarie)<sup>18</sup>.

In questo senso si è assistito, soprattutto alla crisi dello “stato comunità” più che a quella dello “stato apparato” e, quindi, ad una riduzione rilevante della democrazia politica, economica e sociale<sup>19</sup>. La dislocazione dei poteri degli Stati nazionali

---

evidenzia una discontinuità sia simbolica che storica arrecante una cesura tra origine e funzionamento dello Stato, alla quale corrisponde parallelamente una trasformazione delle fonti di legittimazione dello Stato medesimo. Conseguentemente, nello Stato globale la sovranità da monopolio esclusivo diviene una pratica diffusa di una serie di strutture sociali, nella loro molteplicità.

<sup>14</sup> La teoria del superamento degli stati nazionali costituisce, del resto, il prodotto di una penetrante campagna ideologica imperniata sul mito della globalizzazione che, enfatizzando l’impossibilità di controllare la mobilità del capitale finanziario, ha radicato la convinzione che gli stati medesimi debbano dismettere la gestione delle imprese e dei servizi pubblici e debbano ridimensionare le garanzie ed il salario dei lavoratori, per offrire un’alta remuneratività agli investimenti finanziari e trattenerli, pertanto, nei rispettivi territori.

<sup>15</sup> M. R. FERRARESE, *Poteri Nuovi*, Il Mulino, 2022, Bologna, p.156.

<sup>16</sup> Si condivide in questo senso la tesi di W. BROWN, *Stati murati, sovranità in declino*, Laterza, 2010, p.8.

<sup>17</sup> Cfr. ALFIO MASTROPAOLO - ANTONIO MASTROPAOLO, *Sovranismi*, in *Costituzionalimo.it*, fasc. I, 2019.

<sup>18</sup> G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, Ed. Laterza, 2015, p.18; l’autore osserva criticamente che “in questa prospettiva, le istituzioni pubbliche devono essere sottoposte al regime della concorrenza che sono chiamate a garantire, per realizzare una società integralmente di diritto privato, che non ammette deroghe al primato del mercato, neppure in nome di obiettivi politici di natura collettiva quali quelli definiti dallo Stato costituzionale: redistribuzione per correggere le disuguaglianze e assicura una locazione della ricchezza e del potere compatibile con una società non gerarchica, tutela di diritti e beni pubblici fondamentali in nome di criteri di giustizia sociale generale, politiche volte a rigenerare la fiducia nel legame sociale e la tenuta identitaria delle democrazie pluraliste”.

<sup>19</sup> Cfr. M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, n.1, 1996, p. 164. L. VASAPOLLO, *Trattato di economia applicata*, Jaca Book, 2007, p. 203, osserva che, con il consolidamento delle politiche neoliberiste, lo “stato sociale” si è trasformato in “stato impresa”, ossia in una sorta di *Profit State* che, assumendo come centrale logica di mercato, la salvaguardia e l’incremento del profitto, trasforma i diritti sociali in elargizioni di beneficenza. In tale contesto, il profitto, la flessibilità e la produttività costituiscono i cardini

nell'ambito di entità sovranazionali più ampie è avvenuta, infatti, in un contesto normativo ed istituzionale, appositamente predisposto per fornire garanzie ai potentati economici e politici delle varie nazioni coinvolte nel processo di aggregazione. Il ruolo di “capitalista collettivo” che, in precedenza, era esercitato da ogni singolo stato, viene ora svolto congiuntamente dall'insieme degli stati, ossia dagli esecutivi e dalle tecnocrazie che compongono le istituzioni dell'entità sovranazionale<sup>20</sup>.

Allo stesso tempo, dunque, tenuto conto che la limitabilità della sovranità può essere ammessa senza che per tale ragione debba giungersi a prospettare la negazione<sup>21</sup>, è fondamentale, pertanto, verificare se i processi di modifica in corso all'interno e all'esterno della cornice statale consentono di mantenere fede ai canoni del costituzionalismo che ci derivano dai principi “classici” della democrazia liberale<sup>22</sup>, imperniata sulla garanzia dei diritti individuali e collettivi e sul bilanciamento dei poteri<sup>23</sup>, tenuto conto che la riaffermazione della sua centralità è fondamentale per la difesa della democrazia<sup>24</sup>.

I principali processi che nell'ultimo decennio hanno più degli altri influito nel determinare la crisi del ruolo dello Stato-nazione e, in particolare, della sua sovranità sono stati quello di globalizzazione e del conseguente neoliberalismo globalista<sup>25</sup>; a

---

della filosofia ispiratrice di un unico modello di sviluppo possibile e, addirittura, “nuove forme di divinità sociale”. Il *Profit State* nazionale è stato, a sua volta inglobato nell'Unione Europea, ossia nel *Profit State* europeo che, come parte del *Profit State* globale è stato costruito in base alle compatibilità delle performance del sistema delle imprese e subordina, pertanto, i bisogni sociali ed ambientali del cittadino-lavoratore alla salvaguardia di tali compatibilità.

<sup>20</sup> Cfr. G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *costituzionalismo.it*, fascicolo n.1, 2008, p. 41, secondo l'autore in queste sedi vengono delineati, sotto l'egida dell' “economia sociale di mercato altamente competitiva”, gli indirizzi politici finalizzati ad introdurre forme di “flessibilità” e di “precarietà” dell'attività lavorativa e vengono di conseguenza, prefigurati gli indirizzi normativi volti ad introdurre gli “ammortizzatori sociali”, necessari per ottenere la “collaborazione” dei lavoratori alla realizzazione dei disegni strategici delle imprese appartenenti all'area geopolitica organizzata in funzione della competizione globale.

<sup>21</sup> Sull'argomento cfr. G. de VERGOTTINI, *Garanzia della identità degli ordinamenti statali e limiti della globalizzazione*, in G. AMATO e G. PONZANELLI, (a cura di), *Global law V. Local law. Problemi della Globalizzazione giuridica*, Torino, 2006, p. 9 ss.

<sup>22</sup> In questo senso, si veda A. CARRINO, *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione. Da Kelsen allo Statomercato*. Rubbettino, 2014. La tesi dell'A. è che se la retorica dei diritti e “l'ideologia della globalizzazione e del multiculturalismo” pretendono di aver tolto vigore ai concetti fondativi dello *Jus Publicum Europaenum* è fondamentale accentrarsi sull'idea della persistenza della politica come forma organizzativa del conflitto e quindi come dimensione ineludibile del vivere associato, che implica certamente la crisi dei concetti classici della scienza giuridica, quindi anche della sovranità, ma nient'affatto la loro scomparsa dalla costellazione categoriale della riflessione giuridica e politica contemporanea.

<sup>23</sup> G. de VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *Consultaonline*, Marzo 2014, p.2.

<sup>24</sup> Cfr. D. GRIMM, *Sovranità* (con introduzione di G. Preterossi), Laterza, Roma-Bari, 2023.

<sup>25</sup> «Mentre il keynesismo aveva costituito, fino agli anni settanta, il punto di riferimento principale dell'economia, a partire dagli anni ottanta il monetarismo e con esso la visione del mercato senza confini sono divenute le prospettive teoriche dominanti. La “rivoluzione passiva” di cui i circoli occidentali si erano resi portatori, si era tradotta in un processo di rottura e riarticolazione della sovranità e di riscrittura di regole volte ad arrecare benefici alle nuove “reti di ricchezze e potenze transnazionali” ed alle loro sedi istituzionali ed a fornire il propellente necessario per “un'innovazione univocamente orientata entro moduli mercantili”. Anche la nuova fase liberista, lungi dall'affidarsi alle “scelte razionali” degli scambi e dei mercati, si avvale della politica, ovvero di una politica internazionale che non utilizzava più forme d'intervento pubblico nell'economia,

questi processi generali, si aggiungono, come episodi disvelatori di una contraddizione interna, la stagnazione della crisi economica e finanziaria dei Paesi dell'Eurozona a partire già dalla crisi finanziaria del 2008<sup>26</sup>, nonché, recentemente, l'emergenza sanitaria da Covid-19, scoppiata in Cina e dilagata velocissimamente in tutto il mondo, che ha drammaticamente confermato l'assoluta dipendenza da variabili internazionali e globali di problemi che gli Stati non sono più in grado di risolvere singolarmente, ed ancora, proprio mentre scriviamo, le incessanti trasformazioni geopolitiche, geostrategiche e geoeconomiche del pianeta, conseguenti all'attuale conflitto tra Ucraina e Russia che rappresentano una vera e propria aggressione internazionale in aperta violazione dei principi del diritto internazionale, della inviolabilità della sovranità nazionale e della integrità territoriale degli Stati e che, drammaticamente, attualizzano il dibattito relativo al rapporto tra sicurezza nazionale e globalizzazione<sup>27</sup>.

Del resto, già le vicende relative alla crisi dei debiti sovrani, hanno rivelato immediatamente come con l'avvento del neoliberismo il "dispositivo della crisi

---

finalizzate al soddisfacimento dei bisogni sociali dei popoli, ma nuove forme di intervento funzionali all'"amministrazione giornaliera" delle potenze e dei flussi transnazionali che scavalcano ed accerchiano le sedi della sovranità democratica e popolare.» Cfr I. D. MORTELLARO, *Attori e culture della mondializzazione*, in AA. VV., *World History. Il racconto del mondo, Quad.*, n.13-14, de *I viaggi di Erodoto, suppl.* n. 33, 1997, p. 10.

<sup>26</sup> La crisi economico-finanziaria partita dagli Stati Uniti nel 2007, dovuta prevalentemente alla facilità di concessione di crediti senza garanzie da parte delle banche e degli istituti di credito soprattutto nel settore immobiliare, in un sistema finanziario ormai globalizzato, ha prodotto le sue conseguenze più devastanti proprio nei paesi dell'Eurozona, mettendo a rischio persino la sopravvivenza dell'unione monetaria. Solo l'esistenza di una istituzione sovranazionale e federale, la BCE, che fin da subito ha attuato varie misure di emergenza ne ha arginato gli effetti e ha permesso di salvare l'euro. Ma la mancanza dell'unione fiscale e di un governo economico ha poi impedito ed impedisce tutt'ora all'UE di uscire definitivamente dalla crisi. Tra tutti si veda F. CANALE CAMA, *L'età contemporanea. Una storia globale*, Laterza, 2020.

<sup>27</sup> Cfr. M. CHIARUZZI, *Il conflitto ucraino: una guerra contro l'allargamento dell'Unione*, in Scenari, Sicurezza, 03/2022, «Tutte le azioni militari della Russia contro l'Ucraina a partire dal 2014, inclusa l'annessione della Crimea e l'appoggio militare del Donbass, hanno violato i principi base del diritto internazionale e dell'architettura di sicurezza comune europea, hanno cercato di imporre all'Ucraina una sovranità limitata, rifiutando le norme di condotta internazionale che assegnano uguali diritti di sovranità, uguaglianza e indipendenza a tutti gli Stati. Ciò ha portato gli Stati dell'Unione europea a introdurre sanzioni contro la Federazione Russa e ad una sua mobilitazione senza precedenti. Basti pensare che per la prima volta nella storia dell'Unione Europea si è finanziato l'acquisto e la consegna di armamenti per combattere le forze armate di invasione. Il che risulta comprensibile se si considera che la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Layen, ha giudicato gli eventi attuali "un momento di spartiacque". Di questa guerra rileva ricordare una concomitanza storica significativa ma spesso trascurata: la guerra d'Ucraina e la subitanea annessione della Crimea da parte della Federazione Russa sono iniziate quando l'Ucraina ha sancito il proprio percorso nell'Unione Europea firmando un accordo politico di associazione con l'Unione stessa nel 2014. Per la prima volta nella storia dell'Unione Europea il tentativo di allargarne il perimetro è diventato un elemento di conflitto e concausa di una guerra. La spinta all'allargamento dell'Unione nei confronti dell'Ucraina ha sostanzialmente contribuito ad alterare l'equilibrio in Europa, diventando, negli esiti considerati a Mosca, l'equivalente di una politica di espansione e quindi una minaccia alla sicurezza. Lontano dalla violenza attuale sarà lo spirito di un nuovo trattato di Helsinki che dovrà tornare attraversare l'Europa prima o poi. Se ciò accadrà, e l'Unione resisterà alla sfida che sta fronteggiando, allora quello spirito europeo dovrà essere rinnovato dalla comprensione del fatto che, a prescindere dalla propria auto-percezione, l'Unione europea è un vero e proprio soggetto politico, se è vero che essa è stata considerata una forza ostile e persino nemica.»

economica” sia divenuto “di per sé politico”<sup>28</sup>, ovvero si sia trasformato in” arte del governo a tutti gli effetti”<sup>29</sup>.

Di fronte a queste premesse, lo Stato sembra essere sempre più “in affanno” nel riannodare le fila della propria storia e nel rappresentare contemporaneamente un principio di autorità che possa essere superiore ad altre istituzioni<sup>30</sup>.

In particolare, rispetto al processo di globalizzazione si è assistito ad una vera e propria trasformazione nella scala dell’organizzazione della società umana, che ha posto in relazione comunità tra loro distanti ed ha allargato la portata delle relazioni di potere abbracciando le regioni e i continenti più importanti del mondo<sup>31</sup>.

Si tratta di quello che viene identificato con “l’espansione e l’intensificazione delle relazioni e della coscienza sociale nel tempo e nello spazio del mondo intero”<sup>32</sup>; eventi questi agevolati, per un verso, dallo sviluppo e dalla diffusione delle tecniche di comunicazione e, per altro verso, dall’affermazione di strutture nazionali e sovranazionali aperte e permeabili agli scambi, soprattutto, ma non solo, di carattere commerciale e finanziario<sup>33</sup>.

Il dato più significativo, a riguardo, si coglie, in particolare, riflettendo intorno alle profonde trasformazioni relative, in particolare, al rapporto Stato e mercato<sup>34</sup>, tenuto

<sup>28</sup> G. BUCCI, *Dal governo democratico dell’economia alla crisi come dispositivo di governo* in *Rivista AIC*, n.1/2020, p.380.

<sup>29</sup> Cfr. D. GENTILI, *Crisi come arte di governo*, Quodlibet, Macerata, 2018, p. 75. P. DARDOT, C. LAVAL, *Guerra alla democrazia. L’offensiva dell’oligarchia neoliberista*, DeriveApprodi, 2016, pp. 13, 22, osservano come la crisi sia divenuta un “vero e proprio modo di governo, assunto in quanto tale” e come “governare attraverso la crisi” significhi “rivolgere quest’ultima a vantaggio delle classi che [...] vivono del capitale”, sul punto cfr. anche A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, DeriveApprodi, Roma, 2018, p.16. *Sulla gestione antidemocratica o quantomeno postdemocratica della crisi dell’euro del 2010*, cfr. C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2020, pp. 86-89, il quale osserva come “la priorità” sia stata conferita “al salvataggio delle banche, i cui oneri sono ricaduti sulle spalle dei contribuenti”.

<sup>30</sup> L. P. MARTINA, *Stato, democrazia e globalità: aspetti sociologici, politici e giuridici*, in *diritto.it*, 31 ottobre, 2018, p.2.

<sup>31</sup> D. HELD, A. MCGREW, *Globalismo e antiglobalismo*. “Ciò non deve però essere inteso come se si prefigurasse l’emergere di un’armoniosa società mondiale o di un processo universale d’integrazione globale all’interno del quale si realizzerebbe una crescente convergenza di culture e civiltà. La consapevolezza delle crescenti interconnessioni mondiali, non solo provoca nuove animosità e conflitti, ma può suscitare politiche reazionarie e generare profondi sentimenti xenofobi. Dato che larghe fasce della popolazione mondiale o non sono direttamente toccate dal processo di globalizzazione, o rimangono largamente escluse dai suoi benefici, questo fenomeno è percepito come causa di profonde divisioni e, quindi viene anche rigorosamente contestato. L’ineguale distribuzione dei benefici della globalizzazione fa sì che essa non sia un processo universale e sia ben lontana dall’essere sperimentata in maniera uniforme in tutto il pianeta.” Bologna, Il Mulino, 2002, p. 9.

<sup>32</sup> M. B. STEGER, (Trad. It.) *La globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 25; sul tema si veda in particolare M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e Diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000; M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione al tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza 2002; N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione*, Bologna, Il Mulino, 2003; A. MARTINELLI, *La democrazia globale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2004.

<sup>33</sup> A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consultaonline*, Marzo 2018, p. 99.

<sup>34</sup> In questo senso D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, trad. it. Laterza, Roma-Bari 2011, l’Autore affronta il tema dell’apertura dell’economia degli Stati Nazione ai mercati internazionali dalla Grande globalizzazione fino al superamento della “Great Financial Crisis” del 2007-2008. L’economista americano sostiene l’esistenza di un trilemma privo di soluzione, costituito dalla presenza contemporanea di iperglobalizzazione, stati nazionali e democrazia politica. Gli elementi del c.d. “Trilemma di Rodrik” danno vita

conto che la globalizzazione economica rappresenta principalmente un progetto del neoliberismo che ha creato le condizioni per l'emersione di un nuovo “*nomos globale*”, a-spaziale, a-temporale, a-politico e dove l'economia, in particolare, è diventata così, progressivamente, da nazionale a internazionale a globale<sup>35</sup>.

In questo “sistema” si sarebbe messa, così, in discussione anche la stessa spazialità del diritto e, con essa, ogni pretesa di esclusività delle istituzioni statali sul territorio di riferimento<sup>36</sup>. Infatti, dall'Europa all'intero Globo, dominato dall'ideologia *no limits* della stessa e dalla competizione di tutti contro tutti (Stati, imprese e individui), i colpi alle fondamenta del diritto si moltiplicano, come testimoniano l'abbandono del multilateralismo e l'emersione dei molteplici spazi di anomia di cui beneficiano le grandi multinazionali.

In questo senso si riscontra, tra l'altro, una crescente tendenza all'estensione di modalità di “*governance* giudiziaria” e di “*governance* contrattuale” che compone un universo giuridico decentrato, puntiforme e variabile che trova spesso uno sbocco giuridico in modalità di cosiddetto “*soft law*”<sup>37</sup>, in cui le tradizionali valenze normative del diritto hanno un'esistenza sempre più inferma e in cui verrebbe a mancare la gran parte di quell'insieme di sembianze formali che tradizionalmente conferivano al diritto legislativo quel requisito che Kelsen definiva “validità”<sup>38</sup>.

La rilevanza giuridica della *soft law* è affidata proprio alla presunta capacità di produrre risultati, senza passare per i consolidati percorsi istituzionali di natura formale. Più specificamente, l'espansione della *soft law* va collocata proprio nel percorso di crescente difficoltà che incontra la fonte legislativa a funzionare come una fonte giuridica esaustiva e totalizzante all'interno degli stati, o della sua impossibilità a funzionare in ambito internazionale o transnazionale rispetto alla complessità giuridica prodotta dalla globalizzazione.

---

ad un sistema impossibile e solo la scelta di coppie di elementi del trilemma può dare vita ad una globalizzazione sostenibile. Egli considera la globalizzazione fondata da una sorta di patto tra Stato e mercato.

<sup>35</sup> A. MORRONE, *Teologia economica v. teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e “diritto costituzionale globale”*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, fasc.4, p 832. In questo senso, si veda anche S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, 2009.

<sup>36</sup> A. MORELLI, op.cit., p.99; in tema, S. ORTINO, *Il nuovo nomos della terra: profili storici e sistematici dei nessi tra innovazioni tecnologiche, ordinamento spaziale, forma politica*, Bologna, Il Mulino, 1999; N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

<sup>37</sup> M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010: «C'è un relativo accordo sulla definizione della *soft law* come una forma di diritto che implica alcuni obblighi o impegni, ma non li accompagna con sanzioni e che, nonostante questo, o forse proprio per questo, mira al raggiungimento di effetti pratici. Come si vede, la definizione di *soft law* implica che vi siano proposizioni giuridiche che rinunciano proprio a quel bagaglio di forza cogente, che sembrava essere al cuore della nozione di “norma giuridica”.» p. 36.

<sup>38</sup> Nell'idea del diritto di stampo Kelseniano il momento normativo era il più significativo e qualificante del processo giuridico. Tutto il resto della vita giuridica, l'interpretazione, l'*enforcement* giudiziario, erano per lo più mere derivazioni di quel momento genetico della normazione. Con la *soft law* siamo, in un certo senso, quasi di fronte al rovesciamento di questo processo: si devia dall'idea del diritto pensato innanzitutto come formulazione normativa, per guardare a esse piuttosto come “funzione”, come risultato, come “effettività”.

In un tale contesto, diviene fondamentale la riaffermazione, anche, di quella funzione di limitazione, che è propria del diritto<sup>39</sup>.

Come indica Joseph Stiglitz “*di per sé la globalizzazione non è né buona né cattiva*”<sup>40</sup>, ma di fatto il problema principale è che si è sviluppata più rapidamente quella economica che non quella politica determinando, di conseguenza, la reale incapacità da parte dei singoli paesi di governarne gli effetti o anche solo di controllarli.

Segnatamente, le principali problematiche sono derivate, soprattutto, dal modo in cui la globalizzazione è stata implementata, dalla cultura politica ed economica delle classi dirigenti che l’hanno costruita e che hanno consentito una deregolamentazione esasperata del mercato e dei movimenti finanziari di matrice neoliberista. Tutto ciò ha comportato l’estensione del capitalismo su sempre maggiori aree del pianeta, raggiunte mediante la rottura di quelle barriere regolative che permettevano ai governi nazionali di garantire che imprese e mercati aderissero a certe norme<sup>41</sup>.

In altri termini, per molti aspetti una globalizzazione “anarchica”, per riprendere una efficace espressione di Gustavo Zagrebelsky, in cui sono confluite tanto l’ideologia neoliberale, che assegna all’economia l’organizzazione immanente delle vite, quanto le versioni ireniche del costituzionalismo<sup>42</sup>, che ritengono sia possibile senza pagare dazio recidere il cordone ombelicale tra Costituzione, diritti e regole da un lato e forma-Stato, istituzioni pubbliche legittimate democraticamente, tecniche di garanzia efficaci perché sostenute da concreti strumenti sanzionatori dall’altro<sup>43</sup>.

Inevitabilmente, la globalizzazione attraversa i confini degli stati, sovrappone la propria logica economica alla logica politica degli stati, ristruttura su base economica la logica politica nazionale e internazionale<sup>44</sup>. Realizza una sorta di “sovranità” di nuovo tipo e cioè “senza volto”, una sovranità trasversale agli Stati, non sovra-statuale, ma trans-statuale, una sovranità priva di legittimità perché priva di consenso, “plurale” ma non pluralistica<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> A. SUPLOT, *op. cit.*, p. 22.

<sup>40</sup> J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, Einaudi, 2006.

<sup>41</sup> «Il più alto livello di *governance* su cui la democrazia ha potuto insediarsi è stata senza dubbio lo Stato-nazione, non appena un fenomeno supera quel livello, esce dal raggio di azione della democrazia e cade sotto il controllo delle élite capitaliste che dominano lo spazio transnazionale.» Così, C. CROUCH, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Tempi Nuovi, 2019, p.8. Inoltre, il politologo americano sostiene inoltre che lo “Stato-nazione non è solo un livello della democrazia in senso formale, ma è anche un’entità con cui la maggior parte dei lavoratori s’identificano e alla quale sono disposti ad affidarsi. Questo tipo di attaccamento è necessario se il potere politico democratico vuole contrastare il dominio del capitalismo deregolamentato.

<sup>42</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2006, pp 1643 ss.

<sup>43</sup> G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, *op.cit.*, p.178; a riguardo l’autore sottolinea che “*La sinistra ha aderito alla globalizzazione in modo acritico. Dimenticando che democrazia e Welfare sono nati all’interno dello stato-nazione, presupponendolo. In questo modo, ha contribuito a distruggere gli strumenti per una politica dell’uguaglianza e della giustizia sociale. Spiazzata dal neoliberismo, ha creduto di cavalcare la tigre, inseguendo un cosmopolitismo illusorio. Ne è risultato un mix di ingenuità, autoinganno e cinismo.*”

<sup>44</sup> S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p.36.

<sup>45</sup> Cfr. A. JELLAMO, *Ai confini dello Stato-Variations sul tema della sovranità*, in *Parole Chiave*, 2006, fasc. 35.

Per giunta, sebbene sia evidente che per ottenere un qualche controllo su un mondo caratterizzato da un'interdipendenza sempre maggiore, sia indispensabile lo sviluppo di identità e istituzioni democratiche e di governo in grado di spingersi oltre la dimensione dello Stato-nazione queste sono mancate da sempre; nel senso che non è mai esistita una reale *governance* globale costituita da istituzioni internazionali legittimate democraticamente, idonee a gestirne e ad affrontarne le sfide, e, segnatamente, questo *deficit* democratico ha contribuito, notevolmente, a determinare sia ambiguità che opacità giuridica nel rapporto tra comunità e Istituzioni globali. Ciò decreta “il trionfo delle oligarchie, che ancora una volta stanno dietro le quinte e gioiscono del fatto che le contrapposizioni si appannino”<sup>46</sup>.

Nel contempo, è indubbio che non può esserci un semplice “ritorno” a un mondo preglobalizzato fatto di economie nazionali autonome. Anche se si chiarisse a quali decenni bisognerebbe far “ritorno”, il mondo è stato così trasformato dalla globalizzazione che non c'è spazio per una semplice idea di “ritorno”. Dunque, in tal senso, sarebbe molto più costruttivo capire come in alcuni settori politici l'idea di una sovranità economica nazionale debba cedere il passo a una concezione di sovranità riunite per perseguire una migliore regolamentazione transnazionale dell'economia globalizzata<sup>47</sup> indipendentemente dalla necessità del recupero della “sovranità democratica” - ovvero della “sovranità popolare” - e della “sovranità statale” nella misura necessaria affinché la prima possa esprimersi e quindi si possano ripristinare forme di controllo dal basso dei processi produttivi, volti ad evitare che, specie nelle fasi di crisi, possano essere instaurate forme di governo di tipo dittatoriale-corporativo<sup>48</sup> ovvero “varianti subdole e altrimenti brutali”<sup>49</sup>.

### 3. Poteri indiretti e crisi del costituzionalismo

Eppure, a ben vedere, discutere di Stato sovrano nell'epoca della globalizzazione non significa necessariamente ripercorrere la genealogia dei declini e delle rinascite del

---

<sup>46</sup> L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell'oligarchia. Un dialogo*, (a cura di) G. PRETEROSSO, Bari, Laterza, 2014, p.83.

<sup>47</sup> C. CROUCH, op.cit., p.56.

<sup>48</sup> A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, op. cit., pp. 7ss., 142 ss.

<sup>49</sup> Cfr. A. MASTROPAOLO - A. MASTROPAOLO, *Sovranismi*, op. cit, p.103. M. LAZZARATO, *Il capitalismo odia tutti. Fascismo o rivoluzione*, DeriveApprodi, 2019, pp. 26, 27, sostiene che “dopo quarant'anni di politiche neoliberiste”, il “fascismo contemporaneo” definito “ipocritamente [...] populismo”, non si tradurrà in “una semplice ripetizione degli anni 20 e 30” perché si è allontanato dalla concezione “nazional-socialista” del “fascismo storico” per aderire ad una visione “nazional-liberista” la quale mira ad edificare “uno Stato forte” volto a “reprimere le minoranze” e, nel contempo, a promuovere - in sintonia con la teoria ordoliberalista - “ il mercato, l'impresa e soprattutto la proprietà” per un'analisi critica del fenomeno leghista e della sua equivoca proposta federalista incentrata sul rafforzamento degli esecutivi e sul primato degli interessi delle imprese cfr. A. RUGGERI, *Leghe e leghismo. L'ideologia, la politica e l'economia dei forti e l'antitesi federalista al potere dal basso*, Quaderni del Centro culturale “Il Lavoratore”, n. 2/1997, Stampa Il Guado, Corbetta, Milano, 1997.

suo concetto all'interno delle singole discipline, ma cercare di individuare se e in che modo esso mantenga un significato condiviso, appunto su scala globale, nel presente-futuro del "sistema mondo"<sup>50</sup>

Dunque, che tra sovranità e globalizzazione sussista un rapporto di tensione è facilmente comprensibile: l'intera storia della sovranità è stata ricostruita come un processo di assolutizzazione di un potere giuridico in grado di imporsi come esclusivo su un determinato territorio; un processo che, in particolare, nella dimensione esterna si è tradotto nella progressiva affermazione dell'indipendenza e dell'originarietà dell'Ordinamento statale<sup>51</sup>, e che, in questo senso, si frappone ad una concezione della sovranità sempre meno come mero potere effettivo e sempre più come autorità legittima definita in termini di tutela dei diritti umani e dei valori democratici. Si tratta in maniera evidente di due categorie che sembrano entrambe non tollerare forme di compressione.

Così in questo che siamo arrivati a definire "mondo globalizzato" la sovranità dei singoli stati pare immersa in un mare di relazioni economiche e culturali trasversali, in un oceano di migrazioni, flussi transnazionali che spesso minano le frontiere fomentando nazionalismi xenofobi e richieste di rigido protezionismo e risulta travolta da una tempesta di conflitti che le impediscono di essere una "fortezza" e che stressano i suoi confini accentuando la disgregazione, il correlato autoritarismo interno e il ricorso "normale" a strumenti di eccezione. Una geometria complessa, che vede coesistere l'una nell'altra diverse scale di potere, forze e interessi tendenzialmente universali, conflitti e lotte locali, grandi potenze strategiche in antagonismo e in interdipendenza<sup>52</sup>.

In particolare, è da troppo tempo, oramai, che soggetti quali le organizzazioni internazionali della più varia natura, a carattere generale, difensivo, economico, commerciale, così come le banche internazionali, le istituzioni intergovernative, e le stesse istituzioni comunitarie concorrono a governare quelli che un tempo erano considerati "affari interni" degli Stati, sotto le insegne del libero commercio internazionale, della protezione della pace e dei diritti umani<sup>53</sup>.

E, troppo spesso, tra l'altro, questo esercizio di potere avviene senza alcun consenso formale, senza alcuna volontà partecipativa da parte degli Stati nazionali, o

---

<sup>50</sup> R. GHERARDI - M. RICCIARDI, *Lo Stato globale*, Bologna, Clueb, 2009.

<sup>51</sup> N. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p.3 ss.

<sup>52</sup> C. GALLI, *Sovranità*, Il Mulino, 2019, p.122.

<sup>53</sup> A ciò si aggiunga che diverse autorità sovranazionali con funzioni giurisdizionali (da ultimo la Corte Penale Internazionale per i crimini contro l'umanità) hanno avuto riconosciuta la possibilità di far applicare le loro decisioni dagli Stati in relazione a casi concreti, così come le alleanze militari che hanno, spesso, condizionato la disponibilità delle forze armate dei vari Paesi realizzando forme di limitazione della sovranità nazionale.

meglio, senza alcuna cessione volontaria e formale di sovranità<sup>54</sup>. Tali soggetti si propongono, insieme allo Stato, quali coautori di poteri normativi, giurisdizionali o amministrativi, per cui “lo Stato diventerebbe espressione di un potere relativo e relazionale che ha continuamente bisogno di comunicare con gli stessi per ritrovare l’interesse che lo caratterizzava precedentemente<sup>55</sup>”.

Si tratta di quelli che la dottrina, nell’ambito del processo di europeizzazione, deterritorializzazione e globalizzazione, ha definito “*nuovi centri di potere*”, che esercitano sostanzialmente poteri di *imperio*, formalmente sconosciuti all’ordinamento positivo e non derivanti dallo stesso e che, troppo spesso, minano le fondamenta stesse del sistema democratico. Realtà più o meno istituzionalizzate che curano interessi a volte compatibili con quelli statali, a volte in conflitto, spesso antagoniste con questi e che gli Stati hanno difficoltà a controllare<sup>56</sup>.

Rispetto a questo intreccio e competizioni di potenti tecnocrazie internazionali, di imprese transnazionali dominatrici di settori strategici e potentati finanziari M. Luciani<sup>57</sup> ha “scorto”, già da tempo, la nascita di un *antisovrano timo-tecnocratico*, ovvero non di un nuovo *sovrano* bensì di un vero e proprio *antisovrano* che consiste in un “*quid che in tutto e per tutto si contrappone al sovrano da noi conosciuto [...] che si candida a sostituirlo contestandone ragioni d’esistenza e basi di legittimazione*”.

Per l’autore questo nuovo assetto di poteri rappresenterebbero un *antisovrano* dal punto di vista concettuale, ma inevitabilmente anche dal punto di vista pratico, perché l’affermazione del suo potere presuppone proprio che l’antico sovrano nazionale sia annichilito. Dunque, in questo senso, “l’opposizione è pertanto polare, tanto che potrebbe ricordare (a chi, drammatizzando alquanto, ancora oggi volesse riandare alle evidenti radici teologiche dell’idea di sovranità)<sup>58</sup> quelle evocate dalle figure dell’antipapa e più ancora dell’anticristo. Come l’antipapa, per il Codice di diritto canonico del 1917, rientra fra i soggetti che si oppongono all’autorità del pontefice legittimamente eletto, così l’antisovrano si arroga un potere senza averne il legittimo titolo (senza un’investitura democratica)”<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. *ex multis*, R. PEZZIMENTI, *Ascesa, declino e ripresa della sovranità: crisi di crescita*, in *Archivio giuridico*, 2012, fasc. 4, p. 484; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 7.

<sup>55</sup> A. MARTINELLI, *La democrazia globale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2004, pp. 27 e ss.

<sup>56</sup> G. de VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *Cosultaonline*, marzo 2014, p.1. “Si tenga conto, tra l’altro, che una cosa sono gli effetti che su singole economie nazionali possono essere determinati da operazioni commerciali o militari decise fuori dai confini nazionali, altra l’emergere di un sistema economico globale che sfugga al controllo di qualunque singolo stato, o ancora, l’enorme crescita del numero di organizzazioni internazionali che possono limitare il raggio di azione degli stati più potenti”, così D. HELD, *Democrazia: dalle città-stato a un ordine cosmopolitico?*, tr.it.di A. CAFFARENA, ora in AA.VV., *Cosmopolis, È possibile una democrazia sovranazionale?*, Roma, 1993, p.49 s.

<sup>57</sup> M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. di diritto costituzionale*, Giappichelli, n.1/1996.

<sup>58</sup> Il riferimento è a C. SCHMITT, *Teologia politica*, cit. p.61: “tutti i concetti più pregnanti della moderna dottrina dello Stato sono concetti teologici secolarizzati”.

<sup>59</sup> M. LUCIANI, *op.cit.*, p.165.

L'affermazione di questi "Attori" all'interno della vita decisionale dello Stato sovrano non si è limitata alle politiche commerciali ed economiche ma, anzi, ha coinvolto progressivamente il (mondo) delle idee, della morale, delle regole e non da ultimo delle religioni. Si è messa in discussione la stessa spazialità del diritto e, con esso, ogni pretesa di esclusività delle istituzioni statali sul proprio territorio di riferimento.

Nel quadro ridisegnato dalla globalizzazione tali "poteri" hanno spesso natura privata, hanno, generalmente, carattere transnazionale e sovente, anche, "indiretto", sono spesso "opachi" e "penetranti", e tra questi, in particolare, i più nuovi e meno indagati nelle loro implicazioni sono rappresentati, secondo molti, da quelli di natura tecnologica<sup>60</sup>. Essi possono affidarsi al linguaggio della convenienza, come avviene talora nel modello della *governance*, o penetrare impercettibilmente lungo linee orizzontali e diffuse, spesso eludendo vesti e requisiti formali<sup>61</sup>. Sono sempre meno incasellabili entro rigide "nicchie" specialistiche e tendono a manifestarsi con modalità sempre più sfumate e miste, reinventando, così, le modalità di condizionamento dei comportamenti.

La partecipazione dei c.d. poteri privati<sup>62</sup> in campo internazionale è spesso più formalizzata e più estesa che negli ordinamenti domestici, e costituisce ormai una gamma di veri e propri "diritti", che compongono delle tipologie consolidate<sup>63</sup> e che possono essere "giustiziabili", sia pure in forme diverse<sup>64</sup>. Ci riferiamo a quei soggetti che, agendo nelle forme del diritto privato, sono in grado per la loro forza economica e/o sociale di incidere sull'esercizio delle libertà fondamentali dei singoli. In particolare, in questo senso, il riferimento è ai poteri delle piattaforme *online* che acquisiscono dai cittadini-utenti il diritto di tenere condotte limitative dei loro diritti

---

<sup>60</sup> Cfr. sul tema M. R. FERRARESE, *Nuovi poteri*, op.cit., per l'autrice «l'idea di "poteri privati" intesi in senso politico, oltre che segnare uno scostamento in termini istituzionali, implica anche un distacco dall'idea, prevalente nel passato che ci fossero tre principali e ben distinti regni del potere, rispettivamente politico, economico e ideologico ognuno con propri criteri di funzionamento e utilizzo di diversi mezzi e risorse. Un'idea ch'era frutto di una moderna strategia di differenziazione del potere, ai fini del suo contenimento, per evitare quelle commistioni specialmente tra potere economico e politico che, sotto diverse forme, la storia economica aveva conosciuto. Solo l'epoca moderna ha concepito un piano di differenziazione netta tra politica ed economia, pur nella consapevolezza che fossero inevitabili delle aree di interferenza e di reciproco contatto [...]» p.130

<sup>61</sup> J. F. MORIN, A. ORSINI, in IDD.(eds), *Essential concepts of Global Environmental Governance*, (Routledge), London, 2014, p.197.

<sup>62</sup> Su cui si v., in generale, G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 1970; C. M. BIANCA, *Le autorità private*, Jovene, Napoli, 1977; nonché più di recente M. ESPOSITO, *Profili costituzionali dell'autonomia privata*, Padova, CEDAM, 2003. Per una riproposizione della categoria proprio con riferimento alle piattaforme online, si v. tra gli altri M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione - Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Canterano, 2019, 107 ss. e O. GRANDINETTI, *Facebook vs CasaPound e Forza Nuova, ovvero la disattivazione di pagine social e le insidie della tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in *MediaLaws*, 2021, 173 ss., V. anche A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero ed Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009, specie 241 ss.

<sup>63</sup> S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Laterza, 2006, pp.120 ss.

<sup>64</sup> Cfr S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol.57, n.1, 2007.

costituzionali attraverso l'accettazione, da parte degli stessi, di condizioni generali di contratto contenute in documenti variamente denominati: "condizioni d'uso", standard ecc.

Pertanto, ci si trova di fronte a diritti fondamentali di privati (i cittadini-utenti) limitati da altri privati (le piattaforme *online*) non posti su un piano di parità, in considerazione della forza economica contrattuale detenuta dalle organizzazioni che gestiscono le piattaforme<sup>65</sup>.

I pochi soggetti privati titolari delle autostrade informatiche sono abbastanza potenti per dettare le condizioni di esercizio di libertà sociali, individuali e politiche, divenendo così un terzo attore dell'arena democratica<sup>66</sup>.

Il nuovo ambiente digitale, unitamente alla straordinarietà dello strumento di Internet, sebbene rappresenti un'indiscutibile occasione di potenziamento delle libertà dei singoli, prima fra tutte quella di espressione, pone altresì nuove sfide per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e per la stessa tenuta dei nostri sistemi democratici<sup>67</sup>. E ciò è tanto più evidente quanto più si consideri la sua "naturale vocazione all'extraterritorialità"<sup>68</sup>, "catalizzatore essenziale della globalizzazione contemporanea"<sup>69</sup> in quanto "travalica i confini degli Stati nazionali, supera le barriere doganali, elimina le differenze culturali tra i popoli"<sup>70</sup>.

Al contempo, sottolineiamo, che proprio la sfida dell'intelligenza artificiale interroga, in particolare, il potere e la capacità politica degli Stati, intesa anche come capacità di generare livelli di governo che eccedono le loro singole sovranità, anche per far fronte a queste nuove "sfide". D'altra parte un mondo che affida sempre più all'intelligenza degli algoritmi il disegno di vari aspetti del nostro futuro non può non porsi il problema di una sua regolazione a livello globale: un ruolo che è ancora in gran parte assente.<sup>71</sup>

Del resto, in un contesto di nuova razionalità neoliberista, i dilemmi intrecciati della conoscenza, dell'autorità e del potere sono oramai ramificati in tutte le necessità quotidiane e mediano quasi ogni forma di partecipazione sociale. In questo senso, dunque, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione non solo

---

<sup>65</sup> A. LAMBERTI, *Libertà d'informazione e democrazia ai tempi della società digitale: problemi e prospettive*, in *Consultaonline*, fasc. II, 20 giugno 2022, p.893.

<sup>66</sup> Cfr. *Joint Report of Venice Commission and the Directorate of information society and action against crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on the use of digital technologies and elections*, CD-AC, 2019, par.58. Il testo allude a U. ECO, *Apocalittici e integrati - Comunicazioni di massa e teoria della cultura di massa*, Milano, Bompiani, 1997.

<sup>67</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano*, in *Revista estudios institucionais. Journal of institutional studies*, n.2/2020, 395-430.

<sup>68</sup> Così T. E. FROSINI, *Libertà, Eguaglianza, Internet*, seconda edizione ampliata, Napoli, 2019, p. 52.

<sup>69</sup> Con queste parole T. W. GOLDSMITH, *Who controls the Internet? Illusions of Borderless World*, New York, 2006, p.179

<sup>70</sup> Così ancora T. E. FROSINI, *Libertà, Eguaglianza, Internet*, cit., p.52.

<sup>71</sup> Sul tema, ad esempio, P. STANZIONE (a cura di), *I «poteri privati» delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, Torino, Giappichelli, 2022.

sfuggirebbero al controllo umano ma, anzi, verrebbero utilizzate come nuovo strumento di controllo. La sociologa americana Shosana Zuboff, nella sua innovativa analisi del fenomeno, ha coniato la fortunata espressione “*capitalismo della sorveglianza*” con cui condensa efficacemente due concetti: quello di un nuovo capitalismo della nostra era, alternativo a quello industriale dei secoli scorsi tanto avversato da Karl Marx, e quello di un nuovo sistema di potere fondato sul controllo del comportamento individuale “*quale logica che permea la tecnologia e la trasforma in azione*”, appropriandosi dell’esperienza umana, sia attraverso dati *online* che *offline* e usandola poi come materia prima da trasformare in dati sui comportamenti<sup>72</sup>.

Secondo l’autrice “l’esperienza umana è oramai materia prima gratuita che viene trasformata in dati comportamentali... e poi venduta come “prodotti di previsione” in un mercato, quello dei “mercati comportamentali a termine”, dove operano imprese desiderose solo di conoscere il nostro comportamento futuro”. Per cui dopo accurata elaborazione di questi dati, parte verrebbero utilizzati per migliorare, genericamente, beni e servizi ma per il residuo (*behavioural surplus*) diventerebbe, appunto, un *surplus* comportamentale privato che sottoposto a un processo di lavorazione avanzato, noto come intelligenza artificiale, confluirebbe in quei “prodotti di previsione” commerciati nei nuovi “mercati comportamentali a termine”, in grado, quindi, di conoscere e indirizzare i comportamenti umani a vantaggio, principalmente delle cinque Internet Company Apple, Google, Amazon, Microsoft e Facebook spesso considerate una singola entità con strategie o interessi simili e definita, in questo senso, “Gafam”, capaci di sfruttarli per offrirci gli articoli che ci piacerebbe propriamente comprare, ma anche per inviarci propaganda politica tesa ad orientare il nostro voto alle elezioni o a disincentivare la nostra partecipazione al processo elettorale.

Pertanto il *capitalismo della sorveglianza* si imporrebbe come una nuova forma di potere che la Zuboff chiama strumentale (*instrumentarium*) la cui forza si affermerebbe tramite un’architettura computazionale fatta di dispositivi, oggetti e spazi *smart* interconnessi che perpetuerebbero un ciclo di *feedback* di controllo e spionaggio.

Dunque, esso può essere descritto “*come una presa del potere dall’alto, attraverso un rovesciamento non dello Stato, ma della sovranità individuale: una forza preponderante nella pericolosa deriva antidemocratica che sta minacciando le democrazie liberali occidentali*”<sup>73</sup>.

Rispetto a questa “deriva digitale” la stessa Commissione Europea, nella “valutazione di impatto”, ha ritenuto che attualmente la posizione di grandi

<sup>72</sup> S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri*, Luiss- University Press, 2019; secondo la sociologa “il capitalismo della sorveglianza” impiega molte tecnologie, ma non può essere equiparato ad alcuna tecnologia. Le sue operazioni usano delle piattaforme, ma le operazioni e le piattaforme non coincidono. Usa l’intelligenza artificiale, ma non può essere ridotto a tali macchine. Produce e sfrutta degli algoritmi, ma non equivale a degli algoritmi. Gli imperativi economici propri del capitalismo della sorveglianza sono i burattinai nascosti dietro le quinte che dirigono le macchine e le mettono in azione.

<sup>73</sup> S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri*, op.cit., p.31.

piattaforme nel mercato digitale causi: debole contendibilità dei mercati delle piattaforme, debole concorrenza, pratiche commerciali sleali che arrecano danno agli utenti.

Di fronte, allora, allo scenario del “capitalismo della sorveglianza” dominato dai poteri privati delle piattaforme (non essendosi realizzata la profezia libertaria della Dichiarazione di indipendenza del Cyberspazio come vettore di un nuovo “nomos” a-territoriale centrato sull’individuo-sovrano), l’Unione europea ha mostrato piena consapevolezza delle sfide che pone la *governance* del digitale.

A fronte, quindi, del modello americano, per certi versi tuttora ancorato al *laissez faire*, l’ordinamento dell’Unione europea, se non appropriandosi di una vera e propria “*sovranità digitale*”<sup>74</sup>, ha quantomeno inteso ispirarsi, attraverso una normazione sempre più puntuale, ai valori di un “*costituzionalismo digitale*” rivolto ad assicurare crescenti garanzie per i diritti e per le libertà della persona entro il nuovo ambiente virtuale/cibernetico.

Di qui l’impegno normativo sul *Digital Markets Act* (DMA), il regolamento europeo entrato in vigore a partire dal maggio 2023, con cui si precisa la relativa strategia di vigilanza, contrasto e sanzione del settore. Il regolamento mira alla promozione di un mercato contendibile e tale da evitare che la velocità dell’innovazione digitale venga soffocata da posizioni di mercato particolarmente stabili e protette e, nello stesso tempo, a proteggere gli utenti che spesso rischiano di essere vittime del digitale e di vedersi sacrificati alcuni dei loro diritti fondamentali<sup>75</sup>.

I destinatari sono i c.d. *gatekeepers*<sup>76</sup>, letteralmente “i guardiani del cancello”, quindi coloro che vigilano su accessi e uscite in un determinato spazio, cioè i fornitori di servizi di piattaforma di base: social network, browser, motori di ricerca, servizi di messaggistica o social-media. Con il *Digital Markets Act* si passerà, inoltre, da un controllo ex-post del rispetto delle regole Antitrust a un approccio ex-ante, in cui il monitoraggio avviene prima che venga effettuata la violazione. In questo modo, l’applicazione delle normative anticoncorrenziali risulterà più immediata, con tempistiche più consone allo sviluppo del mercato digitale.

<sup>74</sup> In tema, v. M. PROIETTI – A. VENANZONI, *La sovranità digitale tra sicurezza nazionale e ordine costituzionale*, Pacini, Pisa, 2023, *passim*.

<sup>75</sup> C. HASSAN - C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia - Populismo, rete e regolazione*, Marsilio Ed., 2022, p.137.

<sup>76</sup> In base all’art. 3 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali; c.d. *Digital Markets Act*, in breve DMA) della Commissione europea del 15 dicembre 2020 COM(2020) 842 *final*, per *gatekeepers* si intendono le piattaforme che: 1) hanno un impatto significativo sul mercato interno; 2) gestiscono un servizio di piattaforma di base che costituisce un punto di accesso (*gateway*) importante affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali; 3) detiene una posizione consolidata e duratura nell’ambito delle proprie attività o è prevedibile che acquisisca siffatta posizione nel prossimo futuro. Nel mercato digitale, le società *gatekeepers* sono le LOPS, *Large Online Platform*, che hanno il controllo per motivi quantitativi e qualitativi. Tra i motivi quantitativi c’è la copertura delle quote di mercato, numero di utenti in piattaforma, tempo di utilizzo per utente della piattaforma, ricavi annuali; tra quelli qualitativi: capacità di porsi come intermediario tra la concorrenza e gli utenti, capacità di gestire i dati degli utenti a scopi analitici anche per competere su altri mercati.

Evidenziamo, in particolare, che tra le pratiche sanzionabili vi è proprio il divieto di riutilizzare i dati personali raccolti per un servizio ai fini di un altro servizio, il divieto d'imporre condizioni inique agli utenti commerciali, di preinstallare determinate applicazioni software, di ricorrere a determinate pratiche di vendita aggregata, ovvero si dovrà consentire a qualsiasi fornitore di social network di interconnettersi gratuitamente al servizio di social network fornito dal *gatekeeper*, nonché astenersi dall'utilizzare i dati personali degli utenti per pubblicità mirata a meno di consenso espresso da parte dell'utente. Il DMA, più che di spezzare il potere delle grandi piattaforme si propone di rispondere in positivo, in sede Europea, all'obiezione mossa già nel 1974 da Ronald Coase alla mancata regolamentazione dei mercati delle idee. Poiché, si chiese allora Coase, nella gran parte dei Paesi avanzati sono previste regole Antitrust per contrastare le distorsioni o i fallimenti di mercato derivanti da posizioni dominanti in modo da tutelare la libertà di scelta dei consumatori e mantenere un buon livello concorrenziale sui relativi mercati, mentre sul mercato delle idee, dove esercita la sua libertà di espressione e vota, il cittadino si considera "perfettamente razionale", come se non avesse bisogno di alcuna tutela?<sup>77</sup> Dunque, uno strumento come il DMA è in grado di superare il paradosso di Coase, ma non anche di spezzare, da solo, il potere delle imprese giganti operanti nel digitale.

In questo senso, si è ipotizzato che l'Unione Europea abbia dato vita a un "costituzionalismo digitale" nettamente differenziato dall'approccio neoliberista perdurante negli Stati Uniti<sup>78</sup>.

Da ultimo, appare innegabile l'attuale tendenza all'affermazione dei principi costituzionali nel mondo del digitale, soprattutto, al fine di tutelare il valore della dignità individuale nei confronti di soggetti, come i giganti del web, inequivocabilmente attori selvaggi e antisovrani<sup>79</sup>.

#### 4. Metamorfosi della sovranità e crisi dello Stato sociale: quale democrazia?

<sup>77</sup> Il paradosso di Coase è riportato in A. NICITA, *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 203 ss.

<sup>78</sup> C. HASSAN - C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia - Populismo, rete e regolazione*, op. cit, p. 139; "tale ipotesi si baserebbe su una valutazione positiva del percorso compiuto dall'Unione, dai tempi del fiducioso ricorso all'autoregolamentazione delle grandi piattaforme alla fissazione in via eteronoma di un nucleo minimo di regole in grado di fungere da parametro delle ulteriori regole e dei comportamenti dei privati, passando per due tappe intermedie molto significative quali l'approvazione del *General Data Protection Regulation* (GDPR) del 2016 e l'affermazione di una linea di attivismo giurisprudenziale per la protezione dei diritti fondamentali nello spazio virtuale della rete da parte delle Corti di Strasburgo e del Lussemburgo, anche a seguito dell'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e con effetti che hanno talvolta riguardato il mondo intero; l'applicazione del GDPR al di fuori del territorio dell'Unione ha fatto parlare di "effetto Bruxelles".

<sup>79</sup> L'espressione è presa in prestito, ancora, dal celebre saggio di M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, op. cit.

La descritta rimodulazione di fonti, soggetti e poteri, nonché l'indebolimento della territorialità si traduce inevitabilmente, in un mutamento di paradigma che è in atto, già da tempo, della categoria tradizionale di sovranità e che incide, evidentemente, anche sull'apparato categoriale della teoria stalistica e stato-centrica del diritto.

Come è stato, peraltro, evidenziato in campo ambientale è lo stesso carattere *transboundary* dei problemi a far sì che la sovranità si atteggi, attualmente, sempre meno nei termini di un attributo assoluto e maggiormente come un concetto multidimensionale in costante flusso e soggetto a costante ridefinizione sociale.

Ne è conferma la posizione della Corte internazionale di giustizia (CIG), che, come è noto, ha chiarito nel suo parere sulla minaccia o l'uso delle armi nucleari che il divieto di arrecare danno ambientale transfrontaliero è parte del diritto internazionale consuetudinario<sup>80</sup> e, come tale, determina obblighi e responsabilità dei singoli Stati in tutte le occasioni in cui una determinata attività possa produrre ricadute negative sull'ecosistema oltre i confini nazionali. In particolare, in questo ambito, ciò giustifica la necessità di una sua differente costruzione scientifica da orientarsi, appunto, anche secondo *finalità ecologiche*<sup>81</sup>; del resto tutto il problema della "sostenibilità" dei modelli di sviluppo implicherebbe, necessariamente, una revisione del significato di "sovranità" degli Stati, in considerazione della necessità di una oramai irrinunciabile *supergovernance* mondiale per la gestione dei processi ecologici più complessi come quello delle risorse e del loro utilizzo<sup>82</sup>. Difatti, il perseguimento di una strategia di sviluppo globale ecocompatibile con le esigenze di tutela ambientale richiede una sempre maggiore integrazione di tali obiettivi in un ampio spettro di politiche economiche e sociali globali teso a superare la pericolosa prevalenza degli interessi dei singoli Stati a scapito di un impegno politico globale, in quanto in questo campo, più che in altri non ci si può sottrarre alla necessità - si potrebbe dire impellente - di soluzioni politiche pensate in maniera globale<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> V. RUBINO, *Sviluppo sostenibile ed effettività della governance multilivello*, in *federalismi.it*, 16 dicembre 2020, p. 218.

<sup>81</sup> Per un approfondimento della tematica, Cfr. S. MESSINA, *Sovranità e crisi ecologica. Per una democrazia "verde" oltre lo Stato*, in *www.rivistadirittoeprocesso.eu*, 2018, pp.279 ss. G. MESSINA, S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv.giur.ambiente*, 2010, p.313. Come evidenzia S. NESPOR "sono maturi i tempi per parlare di questo argomento, tenendo conto di due aspetti: da un lato che questi principi [quello della sovranità e in genere quelli di diritto internazionale] sono stati concepiti ben prima che si potesse immaginare che le scelte di uno Stato potessero produrre effetti potenzialmente gravi e irreversibili sull'ambiente globale, dall'altro lato che la democrazia moderna è stata pensata nel quadro dello Stato Nazione, come organismo ormai liso e inefficiente per confrontarsi con grandi problemi che ci stanno avanti".

<sup>82</sup> A tale proposito cfr. F. DE FELICE - A. PETRILLO, *Sovranità sostenibile: strumenti e strategie per una trasformazione "digerire"*, maggio 2021. "Questa nuova struttura sovranazionale, [...] potrebbe influenzare le singole politiche nazionali nell'ottica di un coordinamento sistemico regolando tutti i principali settori delle società moderne, dall'economia all'ambiente considerando gli stati nazione inadeguati di fatto a gestire le sfide globali che solo una leadership mondiale può superare, così come venne sostenuto già nel 1995 anche dalle Nazioni Unite nel report sulla governance globale, dal titolo "Our global neighbourhood".

<sup>83</sup> Sul tema si veda, A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 1997; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, Giappichelli, 2017; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'antropocene*, Bologna, Il Mulino, 2022; L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, 2022.

In tal senso, secondo molti, l'opportunità di "spostare" la sovranità da un soggetto a un altro, come dimostrato dal lungo dibattito sulla sovranità dell'Unione Europea, deriverebbe proprio dalla necessità di individuare livelli di governo capaci di fornire risposte più efficaci ed efficienti alle sfide contemporanee, anche in considerazione delle risorse di cui essi rispondono<sup>84</sup>.

Oggi, nella complessità dei nostri modelli economici e sociali, non esiste più alcuna dimensione che possa essere considerata come slegata ed indipendente dalle altre. Ciò comporta la necessità di un approccio che combini le ragioni della crescita economica con la lotta alla povertà e alle disuguaglianze, e che associ l'utilizzo razionale delle risorse mondiali al rilancio del partenariato globale<sup>85</sup>. Questo finora, purtroppo, non è avvenuto. Sarebbero state necessarie politiche appropriate, volte in alcuni casi a orientare lo sviluppo e in altri a contrastarne gli effetti negativi sul piano ambientale, economico e sociale. Ma queste politiche non sono state proposte con la dovuta determinazione, e, se proposte, non sono state condivise da chi avrebbe avuto la responsabilità di realizzarle.

Non va tralasciato che la globalizzazione è, oltretutto, responsabile di gran parte delle migrazioni dal sud al nord del mondo, ma anche da est a ovest che hanno avuto luogo negli ultimi anni, conseguenza dell'incoraggiamento da parte dei governi per risolvere le carenze di manodopera, dei piani di assunzione delle imprese, degli accordi di libera circolazione, ancora semplicemente, per l'attrazione esercitata dalle aspettative e dalla qualità della vita, per l'instabilità politica di aree sempre più vaste del pianeta ma, anche, di una quota di quella clandestina che inevitabilmente si instaura in presenza di grandi disparità tra i diversi livelli di reddito nei diversi paesi. Un processo alla base delle tensioni sociali che proprio nei paesi ricchi favoriscono razzismo, xenofobia e un'immagine dell'"altro" percepito come minaccia<sup>86</sup>.

Si tratta di dinamiche che sono state evidentemente un potente fattore di sviluppo economico, rispetto alle quali però la mancanza di adeguate regole e le diverse condizioni dei paesi coinvolti hanno tuttavia consentito fenomeni distorsivi con effetti destabilizzanti, in particolare, sul piano sociale e politico.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> A. PIN, *La sovranità esprime l'efficienza? L'esperienza del federalismo americano*, in Percorsi costituzionali, Cedam n°1, 2013, p. 111.

<sup>85</sup> G. B. VERDERAME, *Sviluppo sostenibile: verso una riforma della globalizzazione*, in Riv. Affari internazionali, Feb. 2019.

<sup>86</sup> F. CANALE CAMA, *L'età contemporanea. Una storia globale*, op.cit., p.446. Sul tema l'autrice sottolinea che "le considerazioni sulla nuova geografia delle migrazioni c'inducono a tornare ad un tema che va tenuto ben presente. Come in passato, è il mercato del lavoro il motore primo che muove l'intero sistema migratorio; in altre parole, i flussi si commisurano alla domanda di lavoro espressa dal mercato. In un mondo ormai globalizzato, con un mercato economico e del lavoro delocalizzato e internazionalizzato, è fatale che i flussi si muovano tra domanda e offerta e che le popolazioni che possono essere individuate come manodopera a basso costo si spostino verso parti del mondo caratterizzate da un forte aumento della domanda d'impiego e servizi.

<sup>87</sup> Evidenziamo, inoltre, che le dinamiche della globalizzazione offrono anche strumenti atti a valorizzare e promuovere quella differenziazione identitaria a livello locale, nota con l'espressione di "glocalizzazione". Su tale concetto Cfr. M. R. FERRARESE, *La "glocalizzazione" del diritto: una trama di cambiamenti giuridici*, in C. AMATO - G. PONZANELLI (a cura di), *Global Law v. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica*, XVII colloquio

Le stesse incidono, difatti, direttamente su quelli che sono gli stessi elementi costitutivi degli stati nazionali, erodendoli progressivamente: il popolo, per la crescente fluidificazione dei contenuti della cittadinanza, il territorio, che viene risucchiato in un caleidoscopico gioco di allargamento e restringimento dei confini nazionali e che da sempre, era una base indispensabile per il funzionamento dello Stato e per l'identità della democrazia<sup>88</sup> e, poi, appunto, la sovranità per il peso crescente di *governance* e governi sovranazionali sottratti al controllo del corpo sociale, privi quindi di legittimazione democratica e sottratti a quel principio di responsabilità e *contability* su cui si fondano le moderne democrazie e in cui il potere decisionale dei governanti è legato alla responsabilità nei confronti dei governati.

Da qui la posizione di chi vede nelle leggi del commercio internazionale il contenuto di un “ordine naturale” rispetto al circuito della rappresentanza democratica, in quanto è il “mercato a dettare l’agenda della politica” e a causarne così il “deperimento” democratico. In questo senso il *popolo*, formalmente ancora titolare della sovranità democratica, finisce per ritrovarsi assoggettato a poteri sempre più lontani, sempre più nebulosi, sempre meno definibili<sup>89</sup>.

Tutto ciò contribuirebbe alla crisi dell’effettività democratica<sup>90</sup> e “dell’intermediazione”, cioè, in altri termini, contribuirebbe a “svuotare”, i processi di decisione e partecipazione popolare, e tradirebbe, di conseguenza, il principio della sovranità popolare<sup>91</sup>. Per di più se nelle tendenze del turbocapitalismo e della finanza sregolata è, in effetti, ravvisabile un rischio nichilistico (il circuito autoreferenziale denaro-potere che s’impone sulle scelte politiche, sui fini propri della democrazia<sup>92</sup>),

---

biennale dell’Associazione Italiana di Diritto comparato, Brescia, 12-14 maggio 2005, Torino, Giappichelli, 2006. S. SASSEN, *Le città nell’economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2010.

<sup>88</sup> Sul tema si veda S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti*, Mondadori, 2008.

<sup>89</sup> G. DE RITA, *Noi sudditi di poteri sempre più lontani*, in *Il Corriere della Sera*, 2 giugno, 2012.

<sup>90</sup> Sul tema della crisi della rappresentanza democratica si veda N. URBINATI, *Democrazia sfigurata*, Università Bocconi, Milano, 2014; G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015. Y. MÈNY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, Il Mulino, 2019; N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n.1/2017; P. BILANCIA, *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2018; S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2019; G. PRETEROSSO (dialogo con Gabriele Guzzi), *Contro Golia. Manifesto per la sovranità democratica*, Rogas Edizioni, 2020.

<sup>91</sup> A tal proposito cfr. T. F. FROSINI, *Elogio della sovranità*, in *federalismi.it*, n.12, 2013, l’autore sottolinea che se crepuscolo della sovranità c’è stato, dev’essere riferito soltanto a uno dei due “volti” della stessa, ovvero quello statale. Rimane intatta, allora, la sovranità popolare. Questa va intesa essenzialmente come un principio generale, il quale determina le forme di partecipazione giuridica, sociale e politica dei cittadini al consolidamento di uno Stato di democrazia liberale, e che rende effettiva la partecipazione attraverso fattispecie costituzionali, che diano al popolo la possibilità di esprimersi sia in forma individuale che in forma collettiva. Certo, solo dentro ed entro la costituzione perché come scrisse Carlo Esposito, “fuori dalla costituzione non c’è la sovranità, ma l’arbitrio popolare, non c’è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con la sua debolezza.

<sup>92</sup> Cfr. L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell’oligarchia. Un dialogo*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Roma-Bari 2014, pp. 8-9.

ciò non è frutto di un *destino* (metafisico, antropologico, storico), ma di scelte precise, di battaglie non ingaggiate, di subalternità ideologiche e sconfitte introiettate<sup>93</sup>.

Se il ruolo dello Stato era quello di proteggere la società dai capricci del mercato, esso sembra ora divenuto quello di proteggere il mercato dai capricci della democrazia. Le stesse politiche monetarie, espressione massima della sovranità *bodiniana* sono ormai sottratte alla sfera della politica e della sovranità statale.

Già, infatti, nel corso degli anni Ottanta, solo per fare un esempio tra tanti, tutte le Banche centrali di tutti i Paesi europei, sono state separate da qualsivoglia controllo democratico, in Europa, nei paesi dell'area euro, in maniera ancora più marcata che negli Stati Uniti<sup>94</sup>. Agli Stati dell'UE resta la sovranità di bilancio ma non appartiene più la sovranità monetaria. Del resto sono in molti a ritenere che proprio l'area monetaria europea rappresenti uno spazio giuridico in cui gli Stati-nazione hanno rinunciato ad alcuni poteri fondamentali senza che questi fossero poi replicati a livello continentale. Nell'area euro infatti non solo manca un'autorità fiscale che possa compensare gli squilibri dovuti all'esistenza della moneta unica, ma gli stessi Stati membri sono vincolati a stringenti regole di disciplina fiscale<sup>95</sup>.

Questa sorta di “aziendalizzazione” degli Stati li ha spesso collocati ad un ruolo non dissimile a quello delle società commerciali e li ha, tra l'altro, costantemente esposti alle valutazioni delle *Agenzie di Rating* che, ufficialmente, esprimono solo dei pareri, ma i cui effetti possono, poi, però essere diretti e devastanti sulla nostra vita e sui nostri diritti<sup>96</sup>.

In questo senso lo Stato lungi dall'essere “svuotato”, viene *trasformato*, messo, cioè, a servizio del mercato globalizzato di cui è costantemente chiamato a proteggere diritti e prerogative, e al cui cospetto si trasforma da “Stato di diritto” a “Stato dell'economia”.

Non può, dunque, stupire che su questi presupposti, c'è chi sostiene il rischio della riemersione di quello che Carl Schmitt considerava lo “Stato di eccezione”<sup>97</sup>, in cui

<sup>93</sup> G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, op.cit., p.9

<sup>94</sup> L. MARSILI - Y. VAROUFAKIS, *Il terzo spazio, oltre establishment e populismo*, Bari, Laterza, 2017, pp.18-19.

<sup>95</sup> Dopo la caduta del Muro di Berlino gli Stati europei hanno in parte acquistato una libertà di azione (una sovranità) superiore al passato, ma al tempo stesso hanno cercato una difesa comune-meta-sovrana davanti alle sfide della globalizzazione. Una situazione che si è riflessa nelle architetture della Ue e nella costruzione della moneta unica. Così C. GALLI, *Sovranità*, op. cit., p.130. Tra l'altro, l'euro è un dispositivo deflativo che impedisce agli Stati di autofinanziarsi battendo moneta o emettendo *bond* garantiti da una Banca di Stato; il che obbliga gli Stati dell'area euro a entrare nei mercati e a passare dalle svalutazioni competitive delle monete nazionali alle svalutazioni economiche, giuridiche e organizzative del lavoro all'interno di ciascuno Stato, e a competere sulla produttività, sull'innovazione e sull'esportazioni.

<sup>96</sup> Cfr. D. PORENA, *Nell'epoca della globalizzazione: il potere oltre la sovranità. Una riflessione*. In *Ambientediritto.it*, fascicolo n.1/2021 p.18. In tema di agenzie di *rating*, si vedano C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie* e A. BENEDETTI, *Le agenzie di rating tra crisi dei modelli di mercato e criticità dei modelli di regolazione*, in *Costituzionalismi.it*, 30 Ottobre, 2012.

<sup>97</sup> C. SCHMITT, *Teologia della politica*, in C. SCHMITT *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna 1979, p.34.

“sovrano è chi decide sullo stato di eccezione<sup>98</sup>, che, dunque, attribuisce l’autorità di sospendere “l’ordine legale” e che “giustificherebbe” la subordinazione dei più alle decisioni di alcuni: “e che si tratti di finanziari, tecnici o burocrati appare, a questo punto, insignificante<sup>99</sup>”.

In effetti, la storia del XX secolo è stata caratterizzata da stati di eccezione e le situazioni che si sono create in quegli stati di emergenza si sono rivelate senza dubbio eccezionali nelle loro imposizioni e nella loro brutalità. Per Schmitt, tuttavia, esse non erano di per sé eccezionali in quanto, in ultima analisi, ogni stato doveva essere eccezionale e la politica si realizzava sempre negli anfratti in cui la legge non riusciva a penetrare<sup>100</sup>.

Nella prospettiva schmittiana lo “Stato di eccezione” non esiste in natura ed è la sovranità che lo produce nel campo di tensione tra politica e diritto. Così la sovranità si calibra su una sorta di punto estremo, che resta indefinito in termini giuridici, a cui si può spingere il potere, e fa proprio di questa impossibilità di definizione giuridica il suo nucleo essenziale. Nella versione schmittiana, la sovranità diventa insomma una sorta di posta in gioco, e solo chi, a torto o a ragione, riesce a forzare credibilmente la dimensione giuridica, in nome di una “necessità” politica, se la aggiudica, diventando Sovrano<sup>101</sup>.

Lo “Stato di eccezione” negli ultimi decenni ha trovato, purtroppo, ripetute manifestazioni, come denunciato da Agamben nel 2002, “*la creazione volontaria di uno stato di emergenza permanente è diventata una delle pratiche essenziali degli Stati contemporanei, anche di quelli cosiddetti “democratici”<sup>102</sup>*”. Sennonché è evidente che una tale normalizzazione dell’emergenza moltiplica e amplifica i fronti di crisi delle moderne democrazie e soprattutto non ha nulla dell’“emergenza costituente”.

Senza dubbio lo Stato moderno, non è certamente quello schmittiano che presuppone uno spazio vuoto, deregolato e riempito dalla volontà del sovrano, inteso come potere pubblico liberato da ogni vincolo giuridico e capace di trasformare istantaneamente la propria forza in diritto ma è anzitutto e in assoluto il garante dei valori e dei diritti umani.

Attualmente, dal punto di vista della teoria giuridica e politica, saremmo, oltretutto, secondo Preterossi, in presenza di una metamorfosi categoriale dello “stato di

---

<sup>98</sup> Si veda sul tema C. MAIER, *Leviatano 2.0*, Einaudi, Torino, 2018, il cui capitolo V, dal titolo Stati di eccezione, costituisce una ricca disamina storica degli stati di eccezione del XX secolo. “Lo stato di eccezione, o di emergenza, nasceva allorché l’ordine legale, o perfino l’ordinamento costituzionale, con tutte le sue tutele dei diritti dei cittadini, non era più in grado di garantire i mezzi per affrontare una minaccia per la nazione e doveva essere sospeso. Era il momento in cui chi era al potere doveva agire in base a quella che da Machiavelli in poi era stata chiamata *raison d’état*.” p.211

<sup>99</sup> G. LADU, *L’Italia tra crisi finanziaria e crisi di sovranità*, in *Sovranità vs. sovranazionalità*, Percorsi costituzionali, n.1 2013, p.130.

<sup>100</sup> C. MAIER, *Leviatano 2.0*, op cit., p.212.

<sup>101</sup> M. R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos 2-2019*, p.5-6

<sup>102</sup> G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Einaudi, Torino 2002, p.11.

eccezione”, da politico a tecnocratico, si tratterebbe, cioè, di “emergenza tecnocratica”<sup>103</sup>: *saremmo in presenza di uno stato di eccezione di cui si rivendica la (presunta) “neutralità” tecnica, sarebbe più proprio parlare di “stato di necessità” o di “emergenza”. La logica dell'emergenza non è quella dell'eccezione. Affermare che “sovrano” è chi decide sullo stato di eccezione è cosa diversa dall'attribuire la competenza su una emergenza circoscritta.*

Dunque, in questo senso la sovranità non si dimostrerebbe nel fondare l'ordinamento giuridico, ma nel derogarvi. “Che sia un singolo o un'assemblea o un'istituzione, il sovrano che stabilisce l'eccezione si mette fuori dalle regole che valgono per gli altri. Ma tale approccio, a differenza di quelli di Bodin e Hobbes, è meno rilevante nell'analisi di quanto sta accadendo ora, per comprendere questa nuova domanda di sovranità.”<sup>104</sup>

Ciononostante, la teoria dello “stato di eccezione” è riaffiorata prepotentemente nel dibattito costituzionale in relazione all'emergenza epidemica da Covid-19 che ha prodotto una sospensione, ancorché temporanea, delle garanzie personali e istituzionali previste dalla Costituzione e alla compatibilità di misure eccezionali, a tutela della collettività, con la tutela dei diritti fondamentali, nonché con la forma di governo parlamentare basata sulla separazione dei poteri e con il sistema costituzionale delle autonomie.

Infatti nel periodo dell'emergenza, con una modalità mai sperimentata nella storia della Repubblica<sup>105</sup> quasi tutte le libertà costituzionali sono state di fatto limitate, per garantire il diritto alla salute<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> G. PRETEROSSÌ, *Ciò che resta della democrazia*, op.cit, p.79ss, secondo l'autore “oggi lo stato di eccezione non è fondante, genealogico, ma strumento quotidiano di amministrazione, di gestione di emergenze che non hanno nulla dell'emergenza costituente. Tale normalizzazione dello stato di eccezione sembra più funzionale alla neutralizzazione dell'eccellenza politica in quanto tale, che ad assicurare un governo politico dei conflitti. A tentare di puntellare un quadro caotico senza metterne in questione le cause né individuare un principio d'ordine esterno ai flussi di potere anonimi alla globalizzazione, piuttosto che a rispondere alla sfida della cosiddetta “età globale”. Peraltro, secondo l'autore, “già nell'analisi schmittiana sussisteva una differenza tra lo stato di necessità (o di emergenza), come risorsa codificata dell'ordinamento all'interno di un ordine sufficientemente stabile, e lo stato di eccezione come cartina di tornasole della legittimità.

<sup>104</sup> S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Einaudi editore, 2018, p.10-11.

<sup>105</sup> V.M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Gruppo di Pisa*, Rivista 2/2020, p.25.

<sup>106</sup> Sul tema si veda, A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, 2/2022, a riguardo l'autore evidenzia che «l'esigenza di tutela della salute pubblica non possono aprire la strada ad uno “stato di eccezione” o ad una “dittatura commissaria”: il pericolo più grave, infatti, come c'insegna l'esperienza storica, risiede nella circostanza che le regole emergenziali tendono a sopravvivere “all'emergenza [stessa], normalizzando quella *deminutio* di libertà che costituisce il costo di ogni legislazione emergenziale; G. SILVESTRI, *Covid19 e Costituzione*, Unicost.eu, 10/04/2020; R. MICCÙ, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, in *AIC Annuario 2020. Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali. Atti del XXXV Convegno annuale 4 dicembre 2020*, Napoli, 2021; S. FURFARO, *Autorità e libertà dopo il coronavirus*, in *Arch. pen*, n.1/2021.

In questo senso, è stata riproposta, anche la figura del *Leviatano* teorizzata da Thomas Hobbes<sup>107</sup>, la troika tecnocratica, cui gli Stati democratici “devono” trasferire in larga misura la loro sovranità<sup>108</sup>.

Tra le ulteriori responsabilità del neoliberismo globalista, della concorrenza fra gli Stati sui mercati dei capitali e degli investimenti vi sono le difficoltà di finanziamento delle politiche pubbliche, l’erosione della capacità degli Stati di attuare efficaci politiche di sviluppo e coesione sociale, con la conseguente deriva sociale verso modelli di vita sempre più ingiusti.

Inevitabilmente, la progressiva demolizione degli strumenti realistici della politica democratica determinata dal globalismo (nelle sue varie declinazioni) espone, necessariamente, al rischio di un’anomia ingovernabile<sup>109</sup>.

Tale ondata di ingiustizia sociale si è ripercossa anche nelle opulente società occidentali con il declassamento dei ceti medi, l’aumento delle diseguglianze e l’erosione delle protezioni sociali<sup>110</sup>. Sebbene esse abbiano, da un lato, goduto dei profitti della globalizzazione, esternalizzando i processi produttivi e beneficiando dei prezzi vantaggiosi dei prodotti e del costo del lavoro sul mercato mondiale; dall’altro, tuttavia, sono state chiamate a pagarne i costi in termini di riduzione dei finanziamenti e di ridimensionamento dei propri sistemi di *welfare*, in termini di redistribuzione del

---

<sup>107</sup> Sul tema si veda per tutti A. MORRONE, *Thomas Hobbes: la sovranità anima dello stato-machina machinarum*, in *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, Annuario 2016, Aic, Jovene Editore, 2017, pp. 39 ss., «Per T. Hobbes, il più importante teorico moderno della sovranità e dello Stato, il sovrano Leviatano è il garante, che deve svolgere un preciso compito escatologico: la sicurezza nel mondo mondano in attesa del regno di Dio dopo l’Apocalisse. Superando la tesi aristotelica dell’animale politico, Hobbes è convinto che in natura “*homo homini lupus*” (Hobbes, L, 165 per la differenza rispetto alle api e alle formiche). Nell’individuo, a differenza degli altri esseri viventi, il desiderio è bilanciato dalla ragione. – Nello stato di natura la libertà conduce alla guerra, la retta ragione, invece, spinge a cercare la pace. È propriamente il bisogno “la madre di tutte le invenzioni” (Hobbes, L, 30): da questa necessità nasce lo Stato. – Lo stato-leviatano è lo stato politico, che deriva da un atto di istituzione (stato istituito o istitutivo), mediante il patto con il quale “molte persone naturali” si sono sottomesse per paura reciproca ad “un’unica persona civile” (artificiale); lo stato naturale, quello nel quale quelli che si sottomettono per paura lo fanno proprio nei confronti di colui che temono (stato per acquisizione); nel primo “i cittadini si impongono di loro arbitrio un dominio” sia esso un uomo o un’assemblea, nel secondo “il signore si procura i cittadini di sua volontà” (DC, 128-129). Non bisogna farsi fuorviare dalle parole usate: quello che conta è che il Leviatano è uno stato politico artificiale il cui potere sovrano deriva dal consenso, mentre il potere dispotico proprio del rapporto di subordinazione “naturale” (non artificiale) deriva o dal potere paterno (del padre sui figli) o dal potere dispotico (del padrone sui servi). Nell’ambito del *genus* stato per istituzione si trovano le tre specie della democrazia, aristocrazia e monarchia, che possono essere considerate qui come “forme di governo”.»

<sup>108</sup> G. LADU, *L’Italia: tra crisi finanziaria e crisi di sovranità*, in *Percorsi costituzionali*, op. cit., p.130.

<sup>109</sup> G. PRETEROSSO, *Contro Golia - manifesto per la sovranità democratica*, Rogas ed., 2020, p.155.

<sup>110</sup> Cfr. M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, 2017: «Ne fa testo un inquietante rapporto della nota agenzia McKinsey & Co., uno dei grandi motori ideologici della globalizzazione, abitualmente ottimistico sui destini del “mondo nuovo”, ma in questo caso insolitamente preoccupato. È intitolato *Poover than their parents?* (“Più poveri dei loro genitori?”) e si occupa “dell’appiattimento e della caduta dei redditi nei paesi avanzati (Luglio 2016) offrendo uno scenario tanto realistico quanto sconvolgente, che la grande stampa ha commentato sotto significativo titolo “*The Death of the Middle Class Is Worse Than You Think*”: “La morte della classe media è peggiore di quanto pensiate”. Vi si mostra come la crescita esponenziale delle diseguglianze in tutto l’Occidente globalizzato tra il 2005 e il 2014 abbia aperto una vera e propria voragine sociale.»

reddito con conseguente crescita dell'ingiustizia sociale interna, e cadendo, sovente, nella “trappola” del debito sovrano<sup>111</sup>.

Così lo “Stato sociale”<sup>112</sup> si manifesta sempre più come una forma di Stato che proclama i diritti di tutti ma senza poterne assicurare l'effettività<sup>113</sup>. In tale quadro la crisi dello Stato sociale risiede, proprio, nel condizionamento finanziario esterno delle politiche pubbliche redistributive chiamate a dare attuazione al progetto costituzionale dell'uguaglianza e della giustizia sociale.

La giustizia sociale è principio costituzionale supremo; dalle parole chiave con cui il Costituente si esprime emerge chiara l'esigenza di realizzare la *libertà dal bisogno*<sup>114</sup>; “non si può dimenticare chi [rimane indietro]”<sup>115</sup>.

I Costituenti hanno integrato i tradizionali diritti in nome dei principi di *eguaglianza sostanziale* (art. 3) e *solidarietà* (art.2); si è ai fondamenti della società nuova che si voleva costruire dalle macerie del secondo conflitto mondiale: la “*libertà dal bisogno*”, una delle quattro libertà proclamata dal Presidente Roosevelt mentre il conflitto era ancora in corso<sup>116</sup>, è un cardine della nostra carta, basata sugli stessi valori.

Nel suo disegno complessivo il valore centrale intorno al quale è costruito il sistema costituzionale è la persona umana e la sua dignità<sup>117</sup>. Un valore che già fornisce indicazioni certe sulle politiche da seguire: affidare alla Repubblica<sup>118</sup> il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, la Costituzione indica l'obiettivo primario, impone una direzione. Si tratta di un progetto vincolante che segna i compiti delle istituzioni repubblicane,

<sup>111</sup> E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 2020, p.108; secondo l'autore «ambidue queste dimensioni indicano quanto illusorio sia il tentativo di governare tali processi in un modello nel quale il centro di gravità del potere politico risiede ancora a livello dello Stato sovrano. È certamente difficile prevedere il corso della storia, in particolare nel nostro tempo, frammentario e incerto. Ma, se è difficile immaginare che la sovranità possa sparire dal mondo entro un tempo prevedibile, è altrettanto difficile ritenere che essa possa resistere, nella sua dimensione attuale, alla nuova sfida del governo di un mondo sempre più complesso e sempre più diseguale.»

<sup>112</sup> Sul concetto di “Stato sociale” F. RIMOLI, *Stato sociale*, in *Enc. Giur.* Treccani, XX Roma, 2004.

<sup>113</sup> G. U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha sessant'anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, Ed. Scientifica, 2008.

<sup>114</sup> L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2015, p. 139

<sup>115</sup> Sono le parole chiave di cui parla M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale*, Conferenza tenuta il 15 febbraio 2013 all'Università di Padova, “pieno sviluppo della persona umana”, “effettiva partecipazione”, di fatto non lasciano alcun spazio a dubbi circa la consapevolezza di dover rendere effettivi i diritti e non lasciarli solo sulla carta.

<sup>116</sup> *Nella dichiarazione di principio, del 14 agosto 1941.*

<sup>117</sup> L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Milano, Feltrinelli, 2012, p. 27 ss.

<sup>118</sup> L'art.3 assegna il compito di “rimuovere gli ostacoli” alla “Repubblica”, vale a dire allo Stato, alle Regioni e agli altri enti che la compongono la questione della sede cui attribuire la competenza e l'onere di realizzare le priorità costituzionali ha notevole rilievo per diverse considerazioni sulle quali, in particolare, A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 17 ss.. Sugli orientamenti giurisprudenziali in tema di rapporti Stato/Regioni, si veda G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, Giappichelli, 2008, 107 ss.

dominato dalla consapevolezza della necessità di considerare le reali condizioni di vita della persona: “affermare l’esistenza di un diritto senza che il suo titolare abbia la possibilità di esercitarlo per motivi di carattere economico e sociale equivale ad attribuire valore soltanto formale a quel riconoscimento<sup>119</sup>, equivale a privarlo di ogni sostanza<sup>120</sup>.”

Non è compatibile con il disegno costituzionale “che alle fasce più deboli siano riconosciuti dei diritti, che sono diritti fondamentali, solo se e quando le risorse disponibili, o la situazione economica lo consente”<sup>121</sup>.

Una politica di sacrificio dei diritti sociali non è solo conseguenza della dominante “globalizzazione liberista” ma anche effetto delle politiche economiche e monetarie europee fortemente restrittive che, da un lato, hanno causato una condizione di stagnazione, di recessione e di crisi occupazionale, e dall’altro hanno accresciuto il potere del capitale, dei suoi agenti e rappresentanti, nonché i margini di profitto delle fasce più ricche della popolazione<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale*, Conferenza tenuta il 15 febbraio 2013 all’Università di Padova, su [www.unipd.it/scuolacostituzionale](http://www.unipd.it/scuolacostituzionale); la consapevolezza di dover rendere effettivi i diritti e non lasciarli sulla carta era sempre presente ai costituenti e ricorre costantemente nei diversi interventi; in L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, op.cit. Si veda anche sul progressivo sviluppo della persona e della dignità sociale che è collocata nel primo comma dell’art. 3 Cost., G. FERRARA, *La pari dignità sociale. Appunti per una ricostruzione*, in *AA.VV.*, studi in onore di Giuseppe Chiarelli, Tomo II, Milano, Giuffrè 1974, che ricostruisce sia il concetto della parità, visto come “elemento qualificatorio nuovo” che sostiene una ricostruzione concreta e non astratta dell’uguaglianza e diventa canone ermeneutico valore sotteso a ogni prescrizione normativa di principio, affinché l’uguaglianza sia raggiunta senza ulteriori mediazioni, Ivi, 1097 e il termine sociale della pari dignità ha lo scopo di costruire un rapporto tra cittadino e società in cui vive, restituendo ancora una volta concretezza a quella formula astratta. Sulla pari dignità sociale come principio che ha una sua specifica portata normativa spesso utilizzata dalla Corte Costituzionale per dichiarare la non conformità a Costituzione di leggi che distinguono non per merito o capacità e come parametro di ragionevolezza, si sofferma S. NICCOLAI, *Principio di pari dignità sociale e giudizio di costituzionalità. Appunti per una ricerca*, in *AA.VV.*, scritti in onore di Alessandro Pace, Vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 2234-2237.

<sup>120</sup> «Il ciclo di lotte sociali, sviluppatosi negli anni 60-70 e le conquiste ottenute sul piano del progresso civile e sociale confermano, del resto, come il punto centrale della Costituzione italiana consista, proprio, nel nesso che intercorre tra il pluralismo sociale del popolo lavoratore e la legittimazione del conflitto sociale necessario alla trasformazione democratica della società e dello Stato e quindi allo stabilirsi di un primato della politica sull’economia.», così G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle Reti multilevel*, in *Costituzionalismo.it*, 21 Maggio 2008, p. 8.

<sup>121</sup> La statuizione felicemente sintetizza nell’art.3, II comma, ma di cui è pervasivamente intriso l’intero ordito normativo della Costituzione, esige, infatti, la rimozione... della situazione esistente e, in sostanza, una redistribuzione delle risorse”: F. GABRIELE - A. M. NICO, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del “togliere ai ricchi per dare ai poveri” alla legittimità del “chi ha avuto, avuto... scordiamoci il passato”*, in *Rivista AIC* n. 2/ 2015.

<sup>122</sup> R. BELLOFIORE, J. HALEVI, *Le cose si dissociano, il centro può reggere. Il “nuovo” capitalismo e il ritorno dell’instabilità finanziaria*, in [www.dialetticae filosofia.it](http://www.dialetticae filosofia.it), p.6, osservano come l’intreccio tra la liberalizzazione dei movimenti di capitale, la restrizione monetaria, lo smantellamento dello stato sociale, la concorrenza aggressiva dei global player, abbia messo in moto, a partire dagli anni ottanta, una potente tendenza stagnazionistica. Sugli effetti delle politiche adottate in Europa negli ultimi trent’anni cfr. M. PIVETTI, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, fasc. n.2; A. RICCI, *Dopo il liberismo*, Ed. Fazzi, 2004, pp.101 ss.; J. ARIOLA, L. VASAPOLLO, *La dolce maschera dell’Europa: per una critica delle politiche economiche neoliberaliste*, Jaca Book, 2004, p. 146

Le penetranti regole finalizzate a garantire la stabilità macroeconomica si sono rivelate, tuttavia, inadeguate a proteggere le economie nazionali e sovranazionali dalle forti tensioni speculative cui sono esposte.

Gli stessi Trattati comunitari impediscono, con le loro previsioni unicamente dirette a realizzare la liberalizzazione totale dei mercati, l'intervento pubblico nell'economia a fini sociali che aveva caratterizzato la civiltà giuridica del secondo dopoguerra e specie la Costituzione italiana di democrazia sociale. Mentre, infatti, quest'ultima ha conferito precipuo rilievo alle contraddizioni sociali prodotte dal modo di produzione dominante ed ha affidato la loro risoluzione alle dinamiche di un conflitto sociale ispirato ai suoi principi e valori, il TCE ed il Trattato sull'UE hanno assunto il mercato concorrenziale, nella sua valenza oggettiva, come archetipo dell'intera organizzazione sociale e, quindi, come unica istituzione di regolazione delle transazioni sociali<sup>123</sup>.

La politica economica è stata orientata esclusivamente al “principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”, dotata di una “moneta unica” e di una “politica monetaria e di cambio uniche”, il cui “obiettivo principale” deve essere quello di “mantenere la stabilità dei prezzi” (art. 4, commi 1 e 2, TCE). Con quel principio viene codificata la teoria economia monetarista che affida, appunto, ad un mercato privo di ostacoli al dispiegamento della libera concorrenza, la capacità di garantire un'efficace allocazione delle risorse.<sup>124</sup>

Gli Stati nazionali, dunque, devono perseguire e conservare una serie di obiettivi macroeconomici ritenuti indispensabili per dare sostegno all'unione monetaria. In particolare, rispettare i vincoli relativi al *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria* che di fatto ha imposto lo svolgimento di politiche deflazionistiche, lo smantellamento delle forme di intervento pubblico dell'economia a fini sociali, l'avvio delle privatizzazioni, i tagli ai bilanci nazionali, la riduzione della spesa pubblica insieme al costo del lavoro dipendente e la trasformazione dei rapporti di lavoro nel senso della flessibilità e della precarietà, nonché la riduzione delle garanzie sociali. Ne è derivata una rigida imposizione di vincoli più stringenti e puntuali in materia di bilancio, contabilità pubblica e stabilità finanziaria: viene così introdotto, con il nuovo art. 81 Cost., legge costituzionale 20

<sup>123</sup> Cfr., G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità alla apolidia*, in AA.VV.D., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. CARLASSARE, Cedam, Padova, 2004, pp.121, 124 osserva come, nell'ordinamento dell'Unione, la scelta di un'unica opzione fra quelle possibili, ossia quella di perseguire il principio di “un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza”, sia stata operata in via definitiva, identificata alla stregua di “una decisione politica fondamentale” ed iscritta normativamente sul frontone della costruzione comunitaria. Gli Stati membri hanno rinunciato, pertanto, alla possibilità di determinare l'indirizzo politico e possono soltanto limitarsi ad emanare atti di indirizzo diretti all'attuazione dei fini dell'Unione, ossia diretti alla mera persecuzione dell'indirizzo politico prescelto.

<sup>124</sup> G. BUCCI, *La Sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *costituzionalismo.it*, Fasc. n. 1, 2008, p. 61.

aprile 2012, n1, il principio del pareggio (*rectius*: equilibrio)<sup>125</sup> di bilancio nella nostra Carta costituzionale, una precisa scelta di politica finanziaria che ha vietato, salvo alcune deroghe<sup>126</sup> “il ricorso all’indebitamento” nel tentativo di contenere la spesa pubblica<sup>127</sup>

Tale costituzionalizzazione ha immediatamente suscitato in dottrina non pochi timori sugli effetti che essa avrebbe provocato sulla garanzia ed effettività dei diritti fondamentali<sup>128</sup>. Si temeva, tra l’altro, che il *vulnus* recato dal nuovo art. 81 ai diritti si sarebbe potuto realizzare in sede di tutela giurisprudenziale degli stessi, e più in particolare nel giudizio di legittimità costituzionale. In tale sede, invero, l’equilibrio di bilancio avrebbe potuto giocare un ruolo decisivo, attraverso il suo rafforzato inserimento nell’attività di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti<sup>129</sup>, attività rientrante, ormai, tra le ordinarie operazioni cui la Corte costituzionale è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza<sup>130</sup>. Infatti la revisione dell’art.81 Cost. non solo rende il vincolo del pareggio di bilancio fonte di responsabilità giuridica, ma consente alla Corte costituzionale il controllo di ciò che in precedenza costituiva solo un obiettivo politico e non un obbligo giuridico<sup>131</sup>.

Il *punctum dolens* del dibattito dottrinario<sup>132</sup> si è incentrato allora sul rilievo da attribuire al passaggio dalla precedente formulazione alla nuova declinazione dell’art.81 Cost. e se quest’ultima abbia comportato o meno un radicale mutamento della politica finanziaria sia a livello statale che a livello locale, finendo con il sacrificare

<sup>125</sup> Sebbene la Legge Cost. n. 1/2012 si intitola all’introduzione del principio del pareggio di bilancio, nella Carta costituzionale, il testo costituzionale si riferisce esclusivamente all’equilibrio dei bilanci. Come nota O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 396, l’incertezza nasce già nel titolo della legge cost. n. 1 del 2012, che parla di “pareggio”, mentre l’articolo parla sempre di “equilibrio”.

<sup>126</sup> Il ricorso al debito viene, infatti, consentito dalla novella costituzionale solo in funzione anticiclica, oppure al verificarsi di eventi eccezionali, “gravi recessioni economiche”, “crisi finanziarie” e “gravi calamità naturali” (comma 1, let. D).

<sup>127</sup> Per la tesi disgiuntiva, M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), p. 23: “l’indebitamento è consentito non solo per far fronte a circostanze eccezionali ma anche allo scopo di moderare gli effetti del ciclo”; contra, per la tesi congiuntiva, A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Quad. cost. n. 1/2012, p. 108 ss

<sup>128</sup> F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2/2012; I. CIOLLI, *I paesi dell’eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, 4/ 2012; M.CARTABIA, *“Fiscal Compact” e tutela dei diritti sociali*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1-2/2013.

<sup>129</sup> Si veda per tutti, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>130</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n.236/2011, punto 9 Cons. in dir.

<sup>131</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri, Quaderno*, 2011, Napoli 2012, 211-212 ss.: «la revisione dell’art.81 della Costituzione e la specifica previsione di un controllo costituzionale sul rispetto del vincolo del pareggio toccano uno degli snodi cruciali della forma di governo, perché fanno oggetto di responsabilità giuridica e di sanzione costituzionale obbligazioni che in precedenza rilevavano solo in sede politica e restavano consegnate, in definitiva, alle dinamiche della relazione fiduciaria.»

<sup>132</sup> E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Nomos*, 1/2017, p.6.

alla sostenibilità finanziaria anche la tutela dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti sociali<sup>133</sup>.

In questo senso spetterebbe, dunque, alla Corte bilanciare i diritti fondamentali, tra cui i diritti sociali di prestazione, cioè “i diritti costituzionali che costano”, con le esigenze finanziarie di bilancio, per cui una legge limitativa della loro tutela, trovando adeguata copertura costituzionale nel principio dell’equilibrio finanziario, potrebbe sottrarsi a censure di incostituzionalità, anche se prospettate in relazione agli artt. 2 e 3 Cost.

Il posto che occupano i diritti sociali nella nostra Costituzione dovrebbe tuttavia garantire una “tenuta” degli stessi superiore a quella che caratterizza altre Costituzioni europee, come quella tedesca o spagnola perché dotati di una inusuale ampiezza e sistematicità e della garanzia propria dei diritti costituzionali<sup>134</sup>.

“Condizionare” i diritti sociali significa stravolgere la nostra forma di Stato, negare l’identità costituzionale della Repubblica italiana quale Stato sociale di diritto, regredire allo stadio del liberalismo ottocentesco obliando il (basilare) principio dell’indivisibilità dei diritti fondamentali<sup>135</sup>.

Allo stesso tempo da una parte sembra confermata la tendenza a individuare un limite minimo insuperabile di tutela dei diritti e in particolare di quelli sociali, dall’altra nella sostanza, il legislatore ordinario disattende sovente queste prescrizioni o almeno tende ad interpretarle in maniera assai riduttiva: il D.Lgs n.68 del 2011 sui costi e fabbisogni standard in sanità, ad esempio, prevede forti riduzioni alla spesa pubblica rispetto al modello precedente, basata su una spesa storica<sup>136</sup>, riduzioni che sono state anche confermate dal D.L.n.95 del 2012, convertito in legge n.135 del 2012. All’art 7, infatti, si richiede alle Regioni e alle province di Trento e Bolzano di adottare provvedimenti di riduzione quantitativa e qualitativa degli standard sanitari.

In una prima fase come è noto, ha finito, seppure solo implicitamente, per vivere una seconda giovinezza la vecchia tesi della programmaticità delle norme costituzionali, accompagnata da una strategia argomentativa ispirata a un diffuso

<sup>133</sup> Sulla nozione di diritti sociali, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino 1960, 759 ss.; B. CARAVITA, *Oltre l’uguaglianza formale. Un’analisi dell’art.3 c.2, Cost.*, Padova, 1984; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, 30 ss., che distingue i diritti sociali incondizionati che attengono a rapporti giuridici che si istituiscono su libera iniziativa delle parti dai diritti sociali condizionati cioè «diritti il cui godimento dipende dall’esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un’organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi o, comunque, necessaria per rendere possibili i comportamenti o le condotte formanti il contenuto di quei diritti.»; F. MODUGNO, *“I nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1994, 71; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino, 2005, *passim*.

<sup>134</sup> Così A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, *Enc. Giur.*, 1992, p. 28.

<sup>135</sup> Cfr. A. LAMBERTI, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, editoriale scientifica, 2020, p.110.

<sup>136</sup> Cfr. M. FOGLIA, *L’approccio standard nell’ambito dell’attuazione del cosiddetto federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali*, intervento al Convegno annuale dell’associazione “Gruppo di Pisa”, “I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza.”, 8-9 giugno 2012, Trapani, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

senso di prudenza verso il legislatore (la “necessaria gradualità dell’attuazione” e la “riserva del ragionevole e del possibile”), che solo successivamente è stata corretta e integrata da un diverso principio interpretativo/argomentativo, quello della “salvaguardia del contenuto minimo-essenziale del diritto”<sup>137</sup>. In questo senso la scelta, poi, di quali strumenti effettivamente porre in essere rientra nella discrezionalità del legislatore, tenendo conto che diverso è se il diritto possa o meno essere qualificato come fondamentale. Il carattere fondamentale del diritto opera, infatti, come limite alla discrezionalità, che risulta vincolata al “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati” (sentenza Corte cost. n.80- 2010, punto 5 del Considerato in diritto), limite che le disposizioni di legge non possono valicare se non rompendo la coerenza interna del sistema costituzionale, risultando in tal modo ingiustificate e illegittime poiché violano il principio di ragionevolezza.

Anche ammettendo che il l’equilibrio di bilancio sia un “principio”, esso non può avere la prevalenza assoluta sugli altri principi costituzionali, diventare un principio “tiranno” rispetto alle altre situazioni giuridiche riconosciute e tutelate dalla Carta “che costituiscono nel loro insieme espressione della dignità della persona”<sup>138</sup>.

Nell’indeterminatezza della materia appare fondamentale la sentenza n.275/ 2016 relativa al problema del “costo” dei diritti e di quelli dei disabili in particolare, per la perentorietà del “suo passaggio centrale” in cui la Corte afferma che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”<sup>139</sup>.

Grazie a tale affermazione la sentenza n. 275 rappresenta un tassello fondamentale nell’ambito del progressivo delinearsi degli orientamenti della Corte in tema di rapporti tra diritti fondamentali di prestazione ed equilibrio di bilancio, così come riconfigurato dalla l.cost. n. 1/2012.

Nell’ambito di una questione, sollevata dal TAR Abruzzo nel contesto di una controversia tra la Provincia di Pescara e la Regione – la Corte ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n.785, aggiunto dall’art.88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2014, n.156, nella parte in cui prevedeva che, per gli interventi di cui all’art.5-bis della l.n.78 del 1978 (avente ad oggetto l’erogazione di servizi di trasporto scolastico a beneficio di studenti portatori di disabilità), “la Giunta regionale garantisca un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo nei limiti

<sup>137</sup> Cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 3/2012.

<sup>138</sup> L. CARLASSARRE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, op.cit., p.149, richiama un passo della sentenza della Corte Cost.n.85/2013.

<sup>139</sup> F. PALLANTE, *Diritti e bilancio: quale equilibrio? Un commento alla sentenza 275/ 2016 della Corte Costituzionale*, in *SIDI Blog*, 2 febbraio 2017. Secondo l’autore, a questa perentorietà, sovente non si accompagnano nella sentenza precisione e limpidezza nel linguaggio: per es., è «difficile immaginare una categoria di diritti “incompressibili” in un contesto costituzionale improntato al pluralismo politico: più agevole ritenere che i giudici intendessero far riferimento al “nucleo incompressibile” o “nucleo duro” o un “livello essenziale dei diritti”».

della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa<sup>140</sup>. Le disposizioni costituzionali che il giudice *a quo* riteneva violate sono rappresentate dall'art.38, 3° comma, Cost. e dall'articolo 10 (*recte*, art.117, primo comma), in relazione al parametro interposto costituito dall'art 24 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. Ma, sullo sfondo, tutto si riconduce alla centralità, nel disegno costituzionale, degli articoli 2 e 3, cui il diritto all'istruzione dei soggetti disabili è strettamente connesso.

La Corte ha stabilito che *“l'indeterminatezza del finanziamento determina un vulnus all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art.38, terzo e quarto comma, Cost.”*-*“una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali”*, per cui *“è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art.81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio di bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*.

Pertanto, può dirsi che *“le esigenze di bilancio non hanno carattere assoluto”*<sup>141</sup>, e il c.d. nucleo essenziale dei diritti fondamentali (*nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto* lo definisce la Corte) rimane un vincolo intangibile per le politiche di contenimento della spesa pubblica.

Dunque, *“l'idea che la crisi della sovranità sia un problema solo per gli stati non è accettabile... Essa è un problema innanzitutto per le persone perché senza sovranità i loro diritti politici (e non solo) non sono garantiti e le politiche redistributive non si possono attuare”*<sup>142</sup>.

Di fronte alle conseguenze negative di tali processi, gli individui hanno denunciato l'inerzia, a volte ritenuta colposa e altre dolosa, dei propri governi nazionali tendendo, cioè, a considerarli corresponsabili; rivendicando, dunque, intervento e protezione e richiedendo una *politica sovrana* più incisiva e uno Stato che riesca a governare l'economia, garantire i diritti fondamentali che sia, realmente, fondato su un'effettiva sovranità popolare. In questo senso si chiede agli Stati sovrani di assumere il ruolo di garanti del *“principio di responsabilità”* dinnanzi ai molteplici rischi che derivano dalle dinamiche del capitalismo globale. In quanto in un ordinamento giuridico fondato sullo Stato di diritto è lo Stato sovrano responsabile della protezione sul lungo termine degli uomini, della natura, e della moneta<sup>143</sup>.

Per di più non va trascurato che, inevitabilmente, il cosmopolitismo alimenta l'immagine dell'individuo come cittadino del mondo, privo di radicamento territoriale

<sup>140</sup> Così F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi*, 2/2017, pp. 3-4.

<sup>141</sup> Così F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, op. cit. p.4.

<sup>142</sup> M. LUCIANI, *Sovranità*, op.cit. p.164.

<sup>143</sup> Su tale concetto si veda A. SUPIOT, *La sovranità del limite*, Milano, Mimesis, 2020, p.123 ss.

e dunque in balia delle forze del mercato autoregolato, e nel fare questo ridefinisce i compiti dei pubblici poteri travolti dalle logiche del capitalismo globale. In contrapposizione ad uno schema che consenta ai cittadini di “riconquistare lo Stato” attraverso l’esercizio della sovranità popolare, finalità per la quale occorrerebbe valorizzare la dimensione nazionale e dunque la sovranità statale<sup>144</sup>.

In questo senso sarebbe necessario recuperare una sovranità perduta, delegata a soggetti che non ne hanno fatto buon uso, o condivisa con altri Stati a livello sovranazionale in cambio di benefici attesi che alla fine non sono arrivati<sup>145</sup>.

## 5. Populismo e “sovranoismo”: quali prospettive?

Ora alla luce delle considerazioni svolte appare inevitabile che l’indebolimento degli Stati e dei governi nazionali, prodotto dalla globalizzazione e dalla pretesa post-democratica dell’elitismo tecnocratico insieme alle conseguenti politiche di rigore avrebbe, dunque, alimentato il populismo ovvero l’attuale PopSovismo [sovranoismo populista]<sup>146</sup> in una versione più elaborata, avrebbe stimolato un forte bisogno di sovranità popolare che i populismi si sarebbero dimostrati in grado di sfruttare.

Evidentemente di fronte alla rilevata difficoltà di riproporre nella società globale le regole della democrazia affermatesi negli Stati nazionali, il populismo avrebbe finito per riflettere tanto una conseguenza del prevalere del mercato sulle istituzioni, che una reazione politica ai fenomeni di condizionamento eteronomo della sovranità popolare, “derivanti dai processi di globalizzazione e di integrazione europea<sup>147</sup>”.

Difatti, segnatamente in Italia, le problematiche del populismo<sup>148</sup> vengono prevalentemente prospettate proprio in contiguità con gli argomenti della

<sup>144</sup> A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, DeriveApprodi, 2018, p. 21 ss.

<sup>145</sup> S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Torino, Einaudi, 2018, p.6.

<sup>146</sup> G. MARTINICO, *La tensione fra populismo e costituzionalismo post totalitario: il caso italiano in una prospettiva comparata*, in *Populismo e Costituzione*, Mondadori, 2022, p.15, “La componente populista del PopSovismo si pone dalla prospettiva del ‘popolo’, definito come il gruppo etno-culturale nativo di un Paese, che deve essere difeso sia contro le élite nazionali e transnazionali che contro altri ‘outsider’ come gli immigrati. La sua componente sovranista sostiene il ritorno a un ordine internazionale in cui lo stato-nazione, guidato dagli interessi auto identificati della popolazione ento-culturale nativa, mantiene o riafferma il controllo sovrano sulle sue leggi, le istituzioni e i termini delle sue interazioni internazionali. Gli attori sovra- o inter-nazionali e le forze del mercato globale sono visti come restrizioni allo stato-nazione che dovrebbero essere ridotte e/o contrastate.”

<sup>147</sup> A. STERPA, *Il populismo e la costituzione indifesa*, in C. DE FIORES (a cura di), *Lo stato della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, IV trim., 2001, p.70, che ha sostenuto che lo sviluppo delle realtà sopranazionali avrebbe posto in essere una situazione in cui “la sovranità popolare è come se visse in uno stato di perenne insoddisfazione, incapace, com’è, di pervadere i tanti rivoli nei quali dovrebbe scorrere per inverarsi”, in R. CHIARELLI (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Rubbettino Editore, 2015, p.204.

<sup>148</sup> R. CHIARELLI, *op.cit.*, 2015, p.205. Per un’analisi approfondita sul tema del populismo si veda M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, Einaudi, 2017; M. TARCHI, *Italia populista*, Bologna, Il Mulino, 2015; J. W. MÜLLER, *Cos’è il populismo*, Milano, Università Bocconi, 2017.; Y. MÈNY - Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001. E. LACLAU, *La ragione populista*, Roma-Bari, Laterza, 2019; M. ANSELMINI, *Populismo. Teorie e problemi*, Milano, Mondadori, 2017; M. CANOVAN, *Il populismo come l’ombra della democrazia*, in *Europa/Europe*, II, n.2/1993; S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Torino, 2018.

frantumazione del tessuto sociale e politico, della crisi delle ideologie, della “emersione del conflitto identitario<sup>149</sup>”, delle conseguenze della globalizzazione, della diffusione universale della *governance*<sup>150</sup>.

In particolare, la grande vittima del passaggio verso un fondamentalismo di mercato è stata, sicuramente, la vita democratica dei paesi occidentali, schiacciata dall’emergere di un consenso trasversale che riduce drasticamente la capacità del processo elettorale di condurre a scelte significativamente alternative<sup>151</sup>. Il tema della crisi di legittimità della democrazia<sup>152</sup> o della democrazia in crisi è ricorrente e inoltre difficilmente evitabile<sup>153</sup>.

Segnatamente il distacco dalla *responsiveness* verso il proprio elettorato, in favore della *responsabilità* verso i vincoli sistemici interni ed internazionali ha colpito direttamente i partiti, che dal suffragio universale in poi hanno scelto un’essenziale funzione di ascolto e di mediazione delle domande sociali<sup>154</sup>, determinando un’inarrestabile crisi dei corpi intermedi e della stessa intermediazione istituzionale oltre ad una frattura della relazione tra i cittadini e i loro rappresentanti politici e traducendosi in una evidente crisi della rappresentanza<sup>155</sup>.

Per Peter Maier<sup>156</sup> si tratterebbe di uno “svuotamento” dello spazio intermedio tra cittadini e istituzioni che in passato era occupato dai partiti che oggi, invece, hanno assunto le sembianze di agenzie di Stato, stabilmente insediate dentro le istituzioni rappresentative, specializzate nel compito di reclutare personale politico, ma del tutto incapaci di stabilire un solido rapporto (fiduciario e identitario) con la società.

Così, nello spazio “svuotato” dal disimpegno di élite e cittadini, vanno a collocarsi tanto la pretesa populista contro l’establishment, quanto la tentazione di ‘depoliticizzare’ le democrazie, ossia di trasferire le decisioni più importanti verso arene sottratte agli umori di elettorati sempre più imprevedibili, anche se queste soluzioni non possono davvero colmare il fossato operato dalla scomparsa di quell’appartenenza comune che cittadini e leader politici condividevano grazie ai partiti di massa.<sup>157</sup>

Vale a dire che solo, appunto, quando il legame identitario tra cittadini e classe politica si indebolisce, si apre cioè uno spazio alla logica populista, la quale - appellandosi al popolo e alla sua autorità sovrana - può proporre una raffigurazione

<sup>149</sup> M. PROSPERO, *La costituzione tra populismo e leaderismo*, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 198s.

<sup>150</sup> Anche perché *la governance* è stata considerata espressione della progressiva scomparsa della polarità tra pubblico e privato e di un potenziale declassamento dello Stato. Cfr. M. PROSPERO, *op.cit.* p.111s.

<sup>151</sup> L. MARSILI, Y. VAROUFAKIS, *Il terzo spazio - Oltre establishment e populismo*, Laterza Ed, 2017, p.19.

<sup>152</sup> Per un approfondimento del concetto, si veda per tutti L. FERRAJOLI, *I fondamenti della democrazia costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2017.

<sup>153</sup> N. URBINATI, *Democrazia in diretta - Le nuove sfide della rappresentanza*, Feltrinelli Editore, 2013.

<sup>154</sup> Politics, 2014, p.235ss

<sup>155</sup> P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma - Bari, Laterza Ed., 2012.

<sup>156</sup> P. MAIER, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, p.22.

<sup>157</sup> F. TUCCARI, *Plebiscitaria ma soprattutto acefala. La democrazia nell’era post-democratica*, Il Mulino, 2014, fasc. 6/2014.

dello spazio politico e delle sue divisioni completamente alternativo alle linee di frattura su cui risultava in precedenza fondato il sistema partitico<sup>158</sup>.

In questo ‘quadro’ di crisi della rappresentanza politica organizzata, uno dei maggiori portati ideologici dei partiti neopopulisti risiede proprio nel tentativo di delegittimare la rappresentanza, ritenendola esaurita a fronte delle possibilità offerte dalla partecipazione ‘dal basso’, in particolare attraverso gli strumenti di democrazia diretta.<sup>159</sup> Nel senso di una democrazia che invoca una decisione ultima del popolo, senza intermediazione di alcun corpo istituzionale, tenuto conto, però, che ogni democrazia, si regge anche sugli istituti non elettivi come magistrature e istituzioni estranee all’agone politico<sup>160</sup>.

D'altronde, Yves Mèny e Yves Surel<sup>161</sup> hanno scritto che tutti i movimenti populistici manifestano una forte resistenza - per non dire ostilità - ai meccanismi della rappresentanza elettorale (e al libero mandato), nel nome di una più diretta relazione tra il rappresentante e la volontà del popolo, nel tentativo di sottrarre potere ai partiti che come corpi intermedi si appropriano di una fetta rilevante del potere di rappresentare la volontà popolare e dividono artificialmente il popolo in una pluralità litigiosa di interessi. In questo senso, così come prevede lo schema di Laclau<sup>162</sup> la logica populista può fissare una «frontiera interna antagonistica che separa il ‘popolo’ dal potere», elaborare «un’articolazione equivalenziale delle domande che rende possibile l’emergenza del ‘popolo’», e procedere, infine, all’unificazione delle varie domande «in un sistema stabile di significazione».

In altre parole, se la sfera pubblica non può intervenire attivamente nella sfera specificamente politica e istituzionale perché gli interessi di istanze particolari e private come quelle delle banche d’affari e delle istituzioni finanziarie internazionali sono diventate di interesse pubblico, ecco allora che il cittadino può solo identificarsi con un *leader*<sup>163</sup> sviluppare un atteggiamento cinico, con il quale esprimere la propria estraneità rispetto a qualunque scelta politica, oppure esprimere il proprio rancore

<sup>158</sup> D. PALANO, *Populismo*, Ed. Bibliografica, 2017, p.137; per un approfondimento si rinvia a Id., *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015; *L’ombra lunga del partito - Critica, crisi, metamorfosi*, «nuova informazione bibliografica», n.1, 2015, *La macchina per fabbricare passioni - Il concetto di «partito» nell’era della «crisi» dei partiti*, in *Filosofia politica*, n.1, pp. 105-121.

<sup>159</sup> M. SORICE, *I populismi e la partecipazione politica*, in *Populismo di lotta e di Governo*, (a cura di), ANSELMI, BLOKKER, URBINATI, Feltrinelli, 2018, p. 144

<sup>160</sup> N. VICECONTE, *Riflessioni conclusive: il costituzionalismo al tempo della collera?*, in *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, (a cura di) G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE, Ed. Scientifica, 2019 p. 272.

<sup>161</sup> Y. MÉNY, Y. SUREL, *The Constitutive Ambiguity of Populism*, in *Democracies and the populist Challenge*, ed. Yves Mény e Y.Surel, Palgrave, Oxford, 2002, pp.1-21.

<sup>162</sup> E. LACLAU, *La ragione populista*, Laterza Ed., 2007.

<sup>163</sup> Secondo M. CANOVAN, *Trust the people! Populism and the two faces of democracy*, in *Political Studies*, 47(1), pp. 2-16, si tratta di una “visione del popolo come corpo unitario che implica impazienza verso la competizione politica, e che può incoraggiare la formazione di una forte leadership che pretende di personificare gli interessi della nazione”.

attraverso il sostegno a forze populiste che, almeno, in qualche modo, danno voce a istanze che si agitano nel mondo della vita<sup>164</sup>.

Ecco, quindi, che per far ciò le forze populiste chiedono di essere investite nel mandato di riformare quasi tutte le istituzioni, reclamando il potere di agire senza limiti, con il risultato di attribuire a un gruppo ristretto il potere decisionale.

Infatti, quasi tutte le proposte riconducibili a tali forze politiche sono tese proprio alla riduzione dei limiti politici e giuridici, nel nome di una illusoria capacità di scelta del popolo in via diretta e al di fuori dei circuiti istituzionali. Ne deriva che è fondamentale valorizzare, se non rafforzare, tutti gli istituti della democrazia costituzionale che possono costituire un limite al potere. Sottolineando, che la storia del costituzionalismo è storia dei limiti al potere e che le costituzioni e il movimento costituzionalista nascono proprio al fine di limitare il potere e garantire i diritti<sup>165</sup>.

Per cui, in questo senso, è da escludere che possa esistere un costituzionalismo populista o sovranista, specie appunto nella parte in cui il sovranismo è teso ad affermare il valore del 'confine' e della sovranità nazionale in contrapposizione ai diritti che ogni costituzione dovrebbe garantire.

Allo stesso tempo, recentemente, si è assistito, in ambito dottrinario, all'esplosione di una nuova tendenza secondo cui, entro certi limiti, il populismo si alimenterebbe delle categorie e delle opportunità offerte dal costituzionalismo per alterare le gerarchie - valoriali e giuridiche - delle democrazie costituzionali<sup>166</sup>. Si pensi, infatti, al rapporto fra il principio della sovranità popolare e gli altri principi delle democrazie costituzionali (stato di diritto, protezione delle minoranze) per comprendere che per i populistici la democrazia è concepita come prevalente sugli altri principi costituzionali.

---

<sup>164</sup> V. COSTA, *Èlites e Populismo. La democrazia nel mondo della vita*, Rubbettino Editore, p.100. In particolare, «secondo Laclau, l'identificazione con un leader è necessaria al populismo, non solo possibile: senza un leader non vi è populismo, se questo è inteso come forma di potere o di movimento finalizzato al potere. La ragione è, secondo tale autore, semplice e intuitiva: poiché il popolo è una costruzione ideologica assolutamente artificiale che non si basa su alcuna oggettiva condizione esterna (per esempio, la classe o la nazione), senza un leader che dia il nome e il sigillo questa costruzione non può sostenersi e non ha successo. Ecco perché, dice ancora Laclau, il nome di un movimento populista è in generale il nome del suo leader: parliamo, infatti, di peronismo, chavismo, lepensismo, orbanismo, berlusconismo, grillismo. Pertanto, e come anche le varie esperienze populistiche ci confermano, il partito dal quale il leader populista può emergere passa in seconda fila, mentre centrale diventa la sua figura, nella quale le varie rivendicazioni che compongono il movimento si incarnano. Questo fenomeno è evidente soprattutto quando il movimento populista diventa regime, conquistando la maggioranza e governando.» N. URBINATI, *Maggioranza o maggioritarismo? Sui caratteri della democrazia populista*, in *Populismo di lotta e di Governo*, op.cit., p.16.

<sup>165</sup> N. VICECONTE, *Riflessioni conclusive: il costituzionalismo al tempo della collera?*, in *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo* (a cura di) G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICEPONTE, Ed. Scientifica, 2019, p.267. «Emblematico, sotto tale aspetto, è quanto sancito dall'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, secondo cui "ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione". Emerge, già alla fine del secolo decimo ottavo, dunque la consapevolezza che solo un potere limitato è in grado di garantire la libertà dei consociati e che ogni forma di decisione autocratica si risolve sempre in una limitazione arbitraria dei diritti.»

<sup>166</sup> G. MARTINICO, *La tensione fra populismo e costituzionalismo post totalitario: il caso italiano in una prospettiva comparata*, op.cit., p.16.

Proprio in relazione al rapporto tra populismo e costituzionalismo G. Martinico schematizza tre filoni di pensiero. Secondo il primo, il rapporto tra i due sarebbe, in realtà, antitetico, oppositivo, vedrebbe, cioè, il populismo escludente, manicheo, anti pluralista con un approccio radicalmente maggioritario rispetto al secondo diametralmente opposto. Un secondo filone andrebbe oltre una lettura meramente oppositiva del rapporto suggerendo che, in realtà, il populismo si è tradizionalmente alimentato delle categorie del diritto e della teoria costituzionale (sovranità, popolo, potere costituente)<sup>167</sup>. Il terzo arriverebbe apertamente a sostenere l'esistenza di un "costituzionalismo populista", quale progetto costituzionale della democrazia illiberale<sup>168</sup>.

Tuttavia, è evidente che anche se populismo e costituzionalismo condividono talvolta lo strumentario concettuale utilizzato, ossia una profonda sfiducia verso il potere politico, la tesi di un rapporto non oppositivo tra le due categorie non può essere accettata a meno che si vogliano ridurre le costituzioni a meri strumenti di governo perdendo così la natura normativa (di dover essere) del costituzionalismo<sup>169</sup>.

Allo stesso tempo "è inevitabile che all'interno dello Stato sovrano quando le contraddizioni si fanno sentire, la sovranità ritorna all'ordine del giorno come bisogno di autodeterminazione, come espressione della concretezza e della drammaticità della politica, come tentativo di riconnettere realtà economica, destini personali ed esistenza collettiva, di sconfiggere oligarchie, di riconoscere conflitti"<sup>170</sup>.

Si tratta di una rivendicazione, in particolare, "cavalcata" e strumentalizzata da quella corrente populista definita "*populismo nazionalista*" la cui matrice ideologica presuppone che lo Stato sovrano abbia l'autorevole determinazione di difendere i suoi confini, di affermare con decisione la sua sovranità e gli interessi nazionali contro ogni tipo di aggressione all'indipendenza, sicurezza, stabilità, prosperità economica della sua comunità di cittadini, rigettando essenzialmente, il moderno modello dello stato multiculturale ed esaltando il concetto di identità nazionale. A tutto ciò si accompagnerebbe, dunque, a un ostinato recupero della dimensione nazionale, che potrebbe, però, avvenire, tanto nel rispetto della partecipazione democratica quanto in tutt'uno con l'edificazione di un ordine autoritario o totalitario.

Proprio la deriva autoritaria è, segnatamente, un tratto comune dei populismi di destra ma è anche, paradossalmente, uno dei loro punti di attrazione. L'immagine del leader capace di superare i poteri costituiti, anche quando questi prendono le forme

---

<sup>167</sup> Cfr. L. CORRIAS, *Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, p. 6 ss.

<sup>168</sup> P. BLOKKER, *Populism as a Constitutional Project*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2019, p.537 ss.

<sup>169</sup> Cfr. J.W. MULLER, *What is populism?*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2017, in G. MARTINICO, *La tensione fra populismo e costituzionalismo post totalitario*, op.cit., p. 39.

<sup>170</sup> C. GALLI, *op.cit.*, p. 147.

delle garanzie costituzionali, restituisce un sentimento di liberazione rispetto alla “rigidità” del sistema.

Tanto si è tradotto in un'ondata nazionalista e sovranista che ha investito il mondo intero e che ha ottenuto successi elettorali in diversi paesi europei<sup>171</sup>. Se ci fosse un novello Karl Marx, potrebbe affermare che uno spettro si aggira in Europa, anche se questa volta si tratta del “sovranismo” (e non del comunismo).

Si tratta di esperienze differenti tra loro che descrivono l'affermazione e la diffusione di forze che fino a poco tempo fa non avrebbero avuto diritto di cittadinanza, risorte da tempi ormai finiti, totalmente contrarie agli accordi del dopoguerra e sovente ostili alle libertà e ai diritti umani. Tutte accomunate da allettanti scorciatoie per recuperare “fette” di sovranità nazionale, promettendo ai propri elettori soluzioni nazionali a problemi globali: muri, fili spinati, distribuzione di risorse recuperate tagliando i contributi alle istituzioni internazionali, tariffe, protezionismo e svalutazione monetaria.

Un sovranismo isolazionista, se vogliamo, che lega a doppio filo il rifiuto nei confronti delle istituzioni internazionali alla collera e al risentimento verso lo straniero e il migrante, a cui si attribuisce la responsabilità di aver minato quelle certezze economiche che lo Stato nazionale consentiva, al solo fine di favorire gli interessi di una globalizzazione gestita da oligarchie finanziarie ed economiche<sup>172</sup>.

Evidentemente, il processo migratorio ha assunto proporzioni sempre meno controllabili nell'ambito del contesto storico, sociale e politico di tutti i paesi dell'Unione europea e la valutazione politica e strategica in tema di immigrazione dovrà tenere conto sia di criteri economici sia di criteri fondati sui principi di solidarietà, cooperazione ed eguaglianza sostanziale, punti cardine del nostro ordinamento<sup>173</sup>.

Non va, infatti, dimenticato che l'importanza dei diritti fondamentali si misura anche sul grado di protezione che i singoli contesti nazionali intendono accordare a

---

<sup>171</sup> In particolare, con l'arrivo di Trump alla presidenza americana hanno cominciato a incrinarsi gli equilibri politici all'interno dei paesi dell'UE. Il presidente americano ha inaugurato una politica sovranista, che non va confusa con l'isolazionismo ottocentesco di quel Paese, ma che è consistita in una visione del sistema internazionale come arena in cui imporre il potere unilaterale degli Stati Uniti; in altri termini, il presidente americano, non ha inteso distruggere le organizzazioni internazionali su cui si è basato l'ordine liberale postbellico, bensì ha mirato a svuotarle dall'interno. Come nel caso dei dazi, in cui si sono perseguite politiche elettoralmente convenienti per lui anche se il loro esito ha condotto all'indebolimento del sistema collettivo delle negoziazioni. Con Trump che ha soffiato sulle loro vele, anche i sovranisti europei hanno e stanno continuando a perseguire una azione simile, lo svuotamento dall'interno dell'Unione Europea. Cfr. S. FABRINI, *Manuale di autodifesa europeista. Come rispondere alla sfida del sovranismo*, Roma, Luiss University Press, 2019.

<sup>172</sup> N. VICECONTE, *Riflessioni conclusive: il costituzionalismo al tempo della collera?*, in *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, op.cit, p.275

<sup>173</sup> C. CIRIELLO, *Brevi osservazioni sul fenomeno dell'immigrazione alla luce della più recente evoluzione legislativa in per aspera ad veritatem*, n. 4/ 2017.

quegli individui stranieri che, in determinati contesti storici e per cause soggettive ed oggettive si trovano in condizioni di grave pregiudizio se non in pericolo di vita<sup>174</sup>.

Il rischio di un ritorno ad un caos primordiale dell'*homo homini lupus* è, pertanto, verosimile ed il principio costituzionale di garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali rischia, così di essere abbattuta<sup>175</sup>.

Del resto paura ed insicurezza rappresentano, oggi, i principali veicolatori emozionali di consenso per fomentare e legittimare una cultura del controllo dove l'ordine coincide con l'esclusione, il controllo con la polizia, la paura con lo straniero e la criminalità con la clandestinità<sup>176</sup>.

Si pensi all'Ungheria di Viktor Orbàn<sup>177</sup>, in cui il concetto di democrazia viene riletto sganciandolo dal patrimonio liberale, nell'affermazione del contro concetto (secondo molti un ossimoro) di "democrazia illiberale". al neoimperialismo post-sovietico di Mosca, alla Turchia di Erdoğan, alla Polonia del partito *Diritto e Giustizia*, che ha assunto una serie di riforme illiberali tanto da spingere la Commissione Europea ad attivare una procedura d'infrazione, alla Catalogna del partito *Sobiranistes*, dove le forze di estrema destra cavalcano questa paura e incertezza generalizzata, promettendo di ripristinare il mondo di ieri al riparo di frontiere nazionali, ben ricostruite, e solidi "muri". Si tratta di forze di natura nazionalconservatrici che si affermano nella rinascita mondiale dell'estrema destra e dei fondamentalismi religiosi volte a tornare ai tempi della rassegnazione sociale, dell'assolutismo politico e della promessa di giustizia e felicità nell'aldilà - a quella sottomissione del maggior numero possibile di persone, a quella negazione della Ragione che avevano preceduto l'epoca dei Lumi<sup>178</sup>.

La loro affermazione e il loro successo costituiscono, dunque, la risposta più banale alla rivendicazione di uno Stato "protettore" in cui la sovranità assume, tuttavia,

<sup>174</sup> Cfr. E. SIRENA, *Emigrare e immigrare: esiste un "diritto del muoversi"?*, in *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, op.cit.

<sup>175</sup> G. ALESCI, *Sicurezza e immigrazione - La colpevolizzazione dello straniero nel diritto dell'emergenza*, in *Archivio penale* n.3/ 2018.

<sup>176</sup> Secondo A. DAL LAGO, *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, 1999, 10-23, «i migranti sarebbero stati identificati come la causa della crisi sociale e delle paure collettive poiché la legge e, buona parte, dei movimenti politici hanno ceduto al panico collettivo verso l'immigrazione creando normative repressive che hanno separato, nettamente, la figura del migrante regolare da quello clandestino ponendo quest'ultimo sulla base esclusiva di elementi che riguardano la situazione lavorativa del soggetto e le condizioni del suo soggiorno nel territorio italiano».

<sup>177</sup> Orbàn è stato a capo del governo ungherese dal 1998 al 2002, poi ha ricevuto tre mandati consecutivi 2010-2014, 2014-2018 e 2018-2022, egli ha progressivamente inasprito le sue posizioni nel corso degli ultimi mandati di governo, passando da posizioni politiche moderatene liberali a quelle più radicali di una destra sovranista ed euroscettica. Calcando in particolare il tema delle migrazioni, il presidente ungherese è riuscito ad attrarre sempre più consensi intorno alla sua persona e, grazie a questi, introdurre una nuova Costituzione e limitare progressivamente il potere giudiziario; Cfr. F. SAVASTANO, *L'unione europea e il mondo globale: una scelta costituzionale irreversibile?*, in *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, op.cit, p.254.

<sup>178</sup> Così B. GUETTA, *I sovranisti. Dall' Austria all'Ungheria, dalla Polonia all'Italia, nuovi nazionalismi al potere in Europa*, Torino, Add Editore, 2019, p.184.

troppo spesso tratti identitari, confinari, securitari, giustizialisti, a volte anche xenofobi, o solo, “emozionali”. Tratti che non le appartengono necessariamente, e che andrebbero decodificati, interrogati per quello che esprimono, non semplicemente stigmatizzati per come lo esprimono e che, chiaramente, sfruttano un sentimento reale e dilagante di insicurezza sociale per promuovere, essenzialmente, una piattaforma identitaria, reazionaria e autoritaria.

In ogni caso un attacco “ai limiti” imposti all’esercizio del potere pubblico, un pregiudizio per il costituzionalismo<sup>179</sup>.

Sebbene molti, come l’economista Jaques Sapir, ritengano che non vi siano diversi movimenti sovranisti ma un’unica richiesta di sovranità che si declina in forme diverse, in dottrina si tende a distinguere tra varie matrici sovraniste e in particolare al loro interno in una di destra e una di sinistra, una che avanza la richiesta di sovranità nazionale a partire dalle questioni identitarie, l’altra da quelle sociali<sup>180</sup>.

Il sovranismo di destra si oppone al cosmopolitismo, alle promesse tradite di una società multiculturale che non riconosce più le barriere della nazione e quindi espone i cittadini a pericoli esterni sempre più minacciosi; il sovranismo di sinistra chiede, in particolare, di recuperare il controllo di quelle risorse, cioè la spesa pubblica, necessarie a garantire le protezioni socialdemocratiche costruite nel Novecento e l’autonomia normativa per proteggere le fasce di popolazione più esposte alla competizione internazionale<sup>181</sup>.

Inoltre sarebbe emergente anche un sovranismo su base etnico-religiosa o, solo etnica, dall’India di Modi all’Iran: una volta emersi sotto forma di nazionalismi etnocentrici e linguistici, inevitabilmente essi minacciano la *governance* sovranazionale, sia essa globale o regionale, dal momento che essa non può che risentire dell’aumento delle resistenze, della crescita del numero dei soggetti, dell’indebolimento della base giuridico-politica del multilateralismo; ancora, si aggiunga che le potenze economiche emergenti fuori dall’Europa tendono a tradurre le rispettive, precedenti, culture indipendentiste postcoloniali in nuova volontà di autoaffermazione internazionale, come nel caso del Brasile o Sudafrica<sup>182</sup>.

In ogni caso, tutte le diverse correnti sembra siano tutte accomunate dall’intento di contestare gli attuali governi nazionali per l’adesione acritica ai processi di europeizzazione e globalizzazione, che li avrebbe privati dell’indipendenza necessaria per la gestione e la risoluzione delle problematiche di politica economica, sociale ed estera, e che solo, in particolare, il recupero della centralità della sovranità nazionale

<sup>179</sup> Così R. AMBROSINO, *Il populismo ed il sovranismo (in Italia) ed i nazionalismi in genere come conseguenze della crisi dell’intermediazione*, in *Diritto.it*, 30 marzo 2022.

<sup>180</sup> Sul tema si veda S. ROMANO, *L’epidemia sovranista*, Milano, Longanesi, 2019; A. SARAVALLE - C. STAGNARO, *Contro il sovranismo economico*, Milano, Rizzoli, 2020; G. VALDITARA, *Sovranismo. Una speranza per la democrazia*, Milano, BookTime, 2017.

<sup>181</sup> S. FELTRI, *op. cit.*, p.47.

<sup>182</sup> Cfr. F.TUCCARI - G.BORGOGNONE, (a cura di) *La sovranità*, Carocci Editore, Roma 2021, p.244.

possa tradursi nel ripristino dell'autonomia in questi ambiti. Governi, quindi, che essendo, tra l'altro, incapaci di offrire sicurezza rispetto alle incertezze e ai pericoli intrinseci alla globalizzazione risulterebbero deboli, inefficaci e, dunque, in qualche modo privi di legittimità.

In questo senso, il recupero della sovranità statale sarebbe funzionale alla riattivazione della sovranità popolare e per il suo tramite alla democrazia, da intendersi in un senso più ampio rispetto a quello cui rinvia il concetto di democrazia borghese: fondata sulla centralità del parlamento e per questo esposta al rischio di appiattare la sovranità popolare<sup>183</sup> sulla sovranità statale<sup>184</sup>. Lo stesso raggio di azione della partecipazione democratica dovrebbe essere ampliato per tornare ad essere all'altezza di un ordine politico intenzionato a primeggiare sull'ordine economico e sulle regole di un mercato autoregolato.

In realtà il “sovranoismo politico”, ovvero l'assenza di vincoli esterni alla sovranità popolare, costituirebbe un presupposto per affermare il “sovranoismo sociale”, ovvero per sviluppare il sovranoismo nella sua essenza di strumento attraverso cui dare attuazione all'esito del conflitto sociale in genere e redistributivo in particolare<sup>185</sup>.

In questo senso si assiste a una crescente disaffezione verso la causa europeista, quasi un rifiuto ad ogni ulteriore consolidamento della stessa Unione europea perché non se ne comprendono più né obiettivi né funzionamento, o perché la si considera come un “cavallo di Troia” della globalizzazione.

Segnatamente, il populismo e il sovranoismo hanno molto beneficiato della forte tensione causata dall'euroscetticismo. Il primo avrebbe trovato in esso un capro espiatorio per i mali della società; il sovranoismo perché avrebbe, invece, visto nell'“altro ordinamento” un nemico da combattere per riaffermare la propria identità<sup>186</sup>.

Entrambi condividono, difatti, la rappresentazione dell'Unione Europea come realtà monolitica caratterizzata da un disegno a tradizione tedesca, in cui la stessa adesione all'Unione Monetaria viene, addirittura, paragonata esplicitamente all'*Anschluss* nazista<sup>187</sup>, e a cui contrappongono, per ridurre tale complessità, la

<sup>183</sup> Sul concetto di sovranità popolare, cfr. A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, pp. 87 e ss. e, ancora, p. 83 dove osserva che «la sovranità popolare – lungi dall'essere un mero omaggio formale all'erompere delle masse nella scena politica, necessario dopo il secondo dopoguerra – costituisce la base materiale della sovranità, la fonte d'imputazione e di responsabilità dei poteri costituzionali, l'essenza della Repubblica e dell'ordinamento costituzionale.» Cfr., ancora, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana (note preliminari)* (1954-1955), in *Id.*, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 95 ss. Sulla concezione della sovranità popolare di Vezio Crisafulli, e sul rapporto con la teorizzazione kelseniana (che “scoglie” la sovranità nella giuridicità), si rinvia ad un più ampio lavoro in corso di pubblicazione.

<sup>184</sup> A. SOMMA, *op. cit.*, p.123.

<sup>185</sup> J. SAPIR, *Le souverainisme aujourd'hui*, su <https://russeurope.hypotheses.org/6128>, 3 luglio 2017.

<sup>186</sup> Al riguardo, A. STERPA, *Il teorema di Pitagora: come si rapportano Costituzione, populismo e sovranoismo*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE, (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranoismo*, Editoriale Scientifica, 2019.

<sup>187</sup> V. GIACCHÉ, *Anschluss. L'annessione: L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2013.

possibile strada di piccoli contenitori giuridici, ossia nuovi piccoli Stati, o di Stati nazionali tradizionali a forte vocazione identitaria<sup>188</sup>.

È inoltre ricorrente nella retorica comune la manipolazione della stessa disposizione dell'articolo 4.2 TUE in cui si riconosce e si “rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato.” Dunque, il concetto d'identità nazionale è stato visto come pilastro delle argomentazioni dei governi populistici e insidia per il futuro del processo integrativo<sup>189</sup>.

Essi riterrebbero, inoltre, che rispetto ai testi costituzionali di Paesi come la Germania, la Costituzione italiana avrebbe avuto originariamente un problema principale, ovvero l'assenza di una clausola esplicita dedicata al suo rapporto con le comunità<sup>190</sup>.

Nel linguaggio politico corrente il sovranismo, in particolare, quello c.d. di destra è stato, spesso, sovrapposto al *nazionalismo*, rendendo maggiormente confuso il dibattito dottrinale; in effetti il concetto di sovranismo andrebbe tenuto ben distinto da alcune particolari istanze, dovendolo associare unicamente alla rivendicazione dell'importanza della sovranità politica ed economica di uno Stato, senza alcun riferimento ai concetti di etnia né a una presunta superiorità di una nazione su un'altra<sup>191</sup>.

Del resto, George Orwell, nel suo celeberrimo saggio del 1945<sup>192</sup>, afferma che il nazionalismo deve essere inteso, in particolare, come quell'attitudine a “identificare sé stessi in una singola nazione o in una unità di altro tipo, collocandola al di là del bene e del male e non riconoscendo altro dovere che la promozione dei suoi interessi”.

---

<sup>188</sup> Secondo Habermas, (*Nella spirale tecnocratica*, 2013) contro la spirale tecnocratica e i ripiegamenti “sovranistici” si tratta di reinventare e realizzare quella concreta *solidarietà europea* da tempo indagata da dottrina e studiosi di diversi orientamenti. Persiste l'attualità di un vero e proprio bilancio continentale, almeno per l'Eurozona, che sostenga l'introduzione di uno zoccolo duro di *Welfare* continentale e rilanci in senso universalistico il *modello sociale europeo* nella prospettiva di una *European Social Union* apparentemente più vicina, data l'elaborazione dello *European Social Pillar*.

<sup>189</sup> Emblematico è il sottotitolo del *manifesto sovranista* di Paolo Becchi, 2019, uno dei maggiori sostenitori del sovranismo in Italia, che è: “per la liberazione dei popoli europei”; inoltre, in uno dei capitoli lo stesso autore redige anche una “carta dei diritti dei popoli europei”.

<sup>190</sup> Si tratterebbe di una convinzione che viene ricavata dallo scambio tra due membri dell'Assemblea Costituente, Emilio Rusu e Aldo Moro, ma questa lettura della Costituzione italiana è allo stesso tempo problematica e storicamente sbagliata.

<sup>191</sup> Cfr. *Da Bolsonaro a Orban. La mappa del (nuovo) mondo sovranista*, in *Open*, gennaio 2019. Per un approfondimento, oltre che sul profilo storico del nazionalismo per l'attualità del concetto, cfr. A. CAMPI, *Nazione*, Il Mulino, Bologna 2004; F. GAETA, *Nazionalismo italiano*, Esi, Napoli 1965; G. LEHNER, *Il nazionalismo in Italia e in Europa*, testi antologici di F. CHABOD, E. NOLTE (it. al.) Firenze, D'Anna, 1973; S. WOLF, *Il nazionalismo in Europa*, Milano, Unicopli, 1994; V. CASTRONOVO, *L'Europa e la rinascita dei nazionalismi*, *Laterza* 2016, R. ROMEO, *Nazione*, Treccani, 2022.

<sup>192</sup> G. ORWELL, *Notes on Nationalism, 1945* (traduzione dall'inglese di Davide Platzler Ferrero), Lindau, Torino, 2022.

Lo stesso può assumere forme diverse, dall'appartenenza a un gruppo politico, religioso, alla difesa di ideologie di varia colorazione, a cui si aggiunge di recente uno di natura economica, inteso come perseguimento degli interessi economici, strategici e geopolitici delle singole nazioni, che spesso trascende i colori e le appartenenze politiche dei governi protagonisti. In tutti i casi comporta la soppressione dello spirito critico, la censura e l'autocensura, l'asservimento cieco a un'idea di realtà a discapito della realtà stessa<sup>193</sup>. Nella sua versione più radicale esso subordina ogni valore politico a quello nazionale, pretende di essere l'unico interprete e difensore legittimo dell'interesse nazionale e considera ogni tipo di conflitto sociale o di competizione politica una minaccia per la solidarietà nazionale<sup>194</sup>.

L'attuale recrudescenza dei nazionalismi e del conservatorismo tradizionale è stata appunto alimentata dalle nuove incertezze e dalle paure diffuse grazie alle quali hanno trovato nuova linfa vitale. In un crescendo di enfasi retorica essi hanno permeato del loro lessico le fonti di informazione generando quotidianamente un clima di tensione, di smarrimento e diffidenza che ha indotto spesso a confinare e difendere un territorio, sia esso fisico o anche solo psicologico entro il quale riconoscere punti di riferimento rassicuranti. A ben vedere, sfruttano proprio il fattore identitario, il forte desiderio di appartenenza nazionale, contrapposto al cosmopolitismo dilagante che rischia di privare gli individui degli elementi identitari che essi avvertono come costitutivi, ovvero la loro comune appartenenza a una storia, a un unico elemento linguistico e ad una comunità nella quale (alla quale) possono sentirsi riconosciuti<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> Il termine fu coniato da Johann Gottfried Herder, ritenuto tradizionalmente il fondatore del nazionalismo europeo, nel 1772 nel suo "Trattato sull'origine del linguaggio" in cui sottolineava il ruolo centrale di una lingua comune, attribuendo importanza ai concetti di nazionalità e patriottismo. In quanto i movimenti di liberazione furono generalmente guidati da gruppi culturali e intellettuali borghesi con un alto livello d'istruzione, lo stesso Herder era, innanzitutto, un teorico del linguaggio. Gli italiani, gli ungheresi, i polacchi e i cechi poterono definirsi come nazioni linguistiche e in questi termini molti dei movimenti nazionalistici ebbero successo. Fu poi la rivoluzione francese a rivelare la potenziale importanza politica delle masse, e proprio gli scontri tra tradizionalismo conservatore e razionalismo liberale che ne emersero sono poi diventati uno dei due grandi assi di conflitto che continuano a plasmare il nostro universo politico; successivamente gli eserciti regolari della guerra del XIX secolo resero la mobilitazione militare più o meno permanente e l'industrializzazione richiese l'organizzazione e l'istruzione d'interesse popolazioni. L'identità nazionale e il patriottismo di massa divennero allora strumenti molto utili, forse essenziali, per governare con successo. Lo sviluppo politico del nazionalismo e la ricerca della sovranità popolare culminarono con i moti nazionali che portarono all'unificazione di Italia e Germania; solo allora il nazionalismo si configurò come ideologia. In particolare per i nazionalisti italiani fu poi centrale l'irredentismo, il recupero delle terre abitate da italiani ancora sotto il dominio straniero, il rafforzamento dell'autorità statale come rimedio contro la disgregazione politica, e la guerra come mezzo per l'affermazione dell'interesse nazionale. Il nazionalismo, inoltre, si diffonderà tra le masse costrette a difendersi contro un nemico esterno, generando unità di intenti. Dopo la fine della prima guerra mondiale i nazionalisti italiani alimentarono la campagna sulla "vittoria mutilata", successivamente nel febbraio 1923 l'Associazione Nazionalista Italiana "ANI" si fuse con il Partito Nazionale Fascista (PNF), e rimase una delle componenti essenziali del fascismo.

<sup>194</sup> G. ORWELL, *Notes on Nationalism*, *op. cit.*

<sup>195</sup> Secondo Berlin «l'individuo, così immiserito, cadrebbe preda delle passioni violente e si getterebbe nel mare tempestoso del populismo alla ricerca di una riscossa esistenziale. Per Berlin il nazionalismo non avrebbe a che fare con quello che si fa, quanto con quello che si è: in questo senso, il nazionalismo offre un'alternativa emotiva alle fatiche insite nella concorrenza e nel bisogno di ottenere risultati a tutti i costi. Ci si aspetta dai connazionali di essere accolti come se si fosse tra consanguinei, di sentirsi liberi e a casa.» L'origine e la rinascita

“Ma qui arriviamo ad un punto fondamentale: tra le poche identità sociali che possono ancora avere un significato politico e suscitare forze emozioni vi è la nazione. [...] Questa identità sociale ha implicazioni politiche immediate che possono essere tradotte molto rapidamente in questioni di inclusioni/esclusione, appartenenza comune o separatezza.<sup>196</sup>”

Non devono essere sottovalutati i rischi di un suo prepotente e pericoloso ritorno, in quanto, da una parte, esaspera divisioni e conflitti, minaccia di ostacolare il cammino verso una più completa integrazione europea<sup>197</sup>, tenuto conto che nessun paese membro dell’U.E., per quanto economicamente potente o politicamente ambizioso, può essere da solo attore globale, dall’altra, perché evidentemente la sua stessa strategia di recupero della sovranità nazionale non rappresenta una risposta efficace alle sfide intrecciate della crisi economica, della diseguaglianza, del malfunzionamento della democrazia rappresentativa in quanto i limiti e i vincoli posti della globalizzazione alla sovranità nazionale sarebbero, al contrario, più forti e stringenti per entità statuali più piccole e deboli.

## 6. Conclusioni: trasformazione della sovranità e crisi della globalizzazione.

Dalle riflessioni svolte sinora, emerge chiaramente che la dottrina classica della sovranità, iconograficamente tesa a ridurre la complessità politica all’interno del corpo sociale che essa governa, appare inadeguata nel contesto dell’attuale frammentazione dei poteri che caratterizza lo Stato contemporaneo.

In tale scenario, tra modernità e postmodernità, a seconda che si valuti più o meno favorevolmente la progressiva compressione delle competenze normative degli Stati a favore di istituzioni sovra ed extra nazionali interessate principalmente alla “stabilità” dei mercati in cui “regnano” oligopoli economici transfrontalieri<sup>198</sup>, sono sorte, di conseguenza, per necessità storica, dottrine correttive tanto dell’“estremismo” cosmopolitico Kelseniano (con la tesi della c.d. sovranità condivisa tra organi dello Stato e istituzioni sovranazionali, così come di quella della sovranità pluralista), quanto del nazionalismo del “dittatore” schmittiano che sospende l’ordinamento giuridico vigente (o ne fonda uno nuovo) decidendo chi è “amico” e chi è “nemico”, al fine di garantire l’unità e la coesione dello Stato (tesi della sovranità

---

dei sentimenti nazionalisti in Occidente sono tra i temi centrali del pensiero berliniano a partire dagli anni Settanta. Il saggio del 1972 dal titolo *The Bent Twig. A Note of Nationalism* e quello del 1978 su *Nationalism. Past Neglect and Present Power* sono le due sintesi più rappresentative di tali interessi.

<sup>196</sup> C. CROUCH, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, op.cit. p.85.

<sup>197</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Per un’Europa politica*, in *Nomos, Le attualità del diritto*, 3/2023, (a cura di) F. Lancheater.

<sup>198</sup> A. CANTARO, *Lo “Stato” europeo. La governance dell’Unione come potere economico-governamentale*. Osservatorio AIC, fasc. n.2, 2016.

dei principi o dei valori della Costituzione nazionale, con eventuale applicazione dei c.d. “controlimiti”<sup>199</sup>.

Proprio in relazione all’attualità dei problematici “rapporti di forza” esistenti nella relazione tra sovranità nazionale, con sua relativa erosione e *primauté* del diritto comunitario con la sua pluralità di fonti e organi giurisdizionali, si è assistito ad una riaffermazione della teoria dei c.d. “controlimiti” con cui la Corte Costituzionale postula, appunto, l’intangibilità dei principi supremi e dei diritti fondamentali dell’ordinamento costituzionale dello Stato quasi come un usbergo della statualità, ovvero al fine di salvaguardare l’essenza dell’ordinamento interno nei suoi caratteri peculiari che ne plasmano l’identità da qualunque forma di “aggressione” che possa provenire da fonti interne o esterne all’ordinamento stesso.

Già nella sentenza del 22 ottobre 2014, n.238 la Corte Costituzionale ribadisce che essi coincidono con i principi qualificanti e irrinunciabili dell’assetto costituzionale dello Stato che costituiscono gli elementi identificativi dell’ordinamento costituzionale, denominati sovente “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale italiano, e che sfuggono, necessariamente, persino alla possibilità di una revisione costituzionale. Dunque, il carattere inderogabile di tali principi e diritti deve prevalere sia sulle fonti di natura sovranazionale che concordataria, ivi incluse le prescrizioni contenute nella Carta europea dei diritti dell’uomo (CEDU).

Questione tutt’altro che semplice, in quanto l’ammissione dell’esistenza di disposizioni munite di una forza di resistenza tale da eludere la c.d. *primauté* del diritto europeo, avrebbe finito per mettere in discussione uno dei principi cardine sui quali si fonda l’iter di integrazione europea; questione, tra l’altro, più volte elusa dalla Consulta che attribuisce alla garanzia dei controlimiti, semplicemente, natura di *extrema ratio* sia per ragioni giuridiche che politiche<sup>200</sup>.

In effetti, la posizione della Consulta circa l’inquadramento costituzionale del processo d’integrazione europea è netta. Nel solco di una concezione essenzialmente dualista (e, in quanto tale, in irrisolta tensione con la contrapposta concezione monista della corte di giustizia), la legittimazione del processo d’integrazione europea, ricorda (*rectius* sancisce) la corte, poggia nell’ordinamento costituzionale italiano, sul suo essere fisiologicamente condizionato e connaturato dal rispetto dei “principi supremi dell’ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona” che pertanto, è logico concludere, appartengono al DNA del processo d’integrazione, piuttosto che operare tecnicamente quale argine alla penetrazione del diritto europeo nel nostro ordinamento (idea cui il termine ‘controlimite’ parrebbe rinviare). Si tratta peraltro di

<sup>199</sup> A. GUSMAL, *La Metamorfosi della sovranità negli Stati costituzionali europei*, in *dirittifondamentali.it*, fasc.n.2, 2017, p.3.

<sup>200</sup> Nonostante la centralità della disposizione in esame sono rari i lavori di approfondimento dottrinario tra i pochi, cfr. F. - X. MILLETT, *L’Union européenne et l’identité constitutionnelle des Etats membres*, L. G. D. J., Parigi, 2013. Inoltre, la Corte di Giustizia non è giunta a sancire l’invalidità di una norma europea in ragione di una violazione dell’art. 4.2 TUE.

una ricostruzione che la corte prospetta non quale declinazione stessa del processo d'integrazione europea (funzionale all'accettazione dello stesso nel nostro ordinamento costituzionale) bensì quale autentico *modus essendi* di un tale processo che troverebbe, inoltre, riconoscimento nel trattato europeo. Laddove, all'art. 4.2 TUE espressamente si richiama il "rispetto" dell'"identità nazionale" degli stati "insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale"<sup>201</sup>.

Peraltro, come notoriamente sostenuto da M. Luciani, le "ragioni profonde" dei "controlimiti", sarebbero da ricercare più semplicemente nel principio democratico e nella salvaguardia della sovranità popolare<sup>202</sup>. In quanto, secondo l'autore, essa potrebbe essere limitata, ma non ceduta, poiché deve essere esercitata "nelle forme e nei limiti della Costituzione" (art.1), sempre e solo in quelle forme e in quei limiti può essere logicamente limitata<sup>203</sup> senza mai compromettere la dimensione dei principi fondamentali della Costituzione. Se, dunque, la stessa Costituzione stabilisce dei limiti alla propria rivedibilità, quei medesimi limiti devono valere nei confronti della c.d. "apertura internazionalista" della Repubblica.

A lungo il "meccanismo dei controlimiti" non è stato azionato, in particolare successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, al fine di impedire l'applicazione di una disposizione europea, tanto da indurre la Corte di Cassazione, sezione tributaria, 1° giugno 2012, n.8817, a dichiarare che la suddetta teoria doveva ritenersi ormai superata, in considerazione dello sviluppo della tutela dei diritti fondamentali, attestata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dal valore vincolante della Carta dei diritti fondamentali: «al punto che il conflitto tra diritto comunitario e diritto statale non sembra oggi più concepibile in uno spazio

---

<sup>201</sup> R. SICURELLA, *Oltre la vexata questio della natura della prescrizione. L'actio finium regundorum della Consulta nell'ordinanza Taricco, tra sovranismo (strisciante) e richiamo (palese) al rispetto dei ruoli*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, pp. 7, 8; secondo l'autrice si tratta «di una formula tutt'altro che inequivoca quanto al suo precipuo oggetto e, pertanto, la sua estensione.»

<sup>202</sup> M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.2/2016, p. 6, secondo l'autore «il punto è limpidamente chiarito dalla Costituzione repubblicana. Si noti che l'articolo 11 stabilisce che è l'Italia, non lo Stato, che "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni". Poiché l'articolo 1 riserva la sovranità al popolo, consentire allo Stato di disporre le limitazioni avrebbe significato contraddire lo stesso *incipit* della Costituzione. Non bisogna equivocare: se è l'Italia (e quindi l'Italia in quanto repubblica, come recita sempre l'articolo 1) e non il popolo che può acconsentire a limitazioni di sovranità lo si deve semplicemente al fatto che questo non ha soggettività internazionale, ma ciò che conta è che quel che si sta limitando è sempre la sua sovranità. I controlimiti, allora, non sono altro che la salvaguardia della sovranità popolare.»

<sup>203</sup> Sul punto si veda anche la diversa opinione di G. SILVESTRI, *Sovranità vs. Diritti fondamentali in Questione giustizia*, 2015, n.1, 60, che invece radica i controlimiti non nel combinato disposto degli artt.11 e 1 Cost. ma solo nel secondo comma dell'art.1 Cost., che assoggetta la sovranità popolare al rispetto dei limiti e delle forme della Costituzione. Potrebbe non essere una differenza da poco, qualora implicasse una sottovalutazione del riconoscimento del proprio fondamento democratico da parte della Costituzione. Inoltre, la differenza tra potere costituente e potere costituito va mantenuta: è vero che entrambi sono limitati, ma il limite del secondo è giuridico; il limite del primo è (solo) storico (nel senso che nessuna decisione costituente ha la prospettiva di legittimarsi se va contro il momento storico in cui assunta).

giuridico europeo veramente integrato.»<sup>204</sup> Solo, attualmente, il recente e notissimo “caso Taricco” ha segnato una sostanziale “correzione di rotta” nel percorso d’integrazione tra ordinamenti, consacrando il diffuso consenso dei “controlimiti”<sup>205</sup> che si congiunge inestricabilmente al suo difficile cammino e al diffuso e contingente euroscetticismo.

Rispetto alla “vicenda Taricco” la Consulta, muovendo dal principio costituzionale europeo del “rispetto delle identità nazionali”, lega a doppio filo argomenti identitari e categorie euro unitarie e attraverso “strategie argomentative di persuasione”<sup>206</sup> e più o meno scoperti *ultimatum*<sup>207</sup> ha segnato dunque un netto cambiamento rispetto al passato nello scacchiere dei rapporti tra Ordinamento interno e Ordinamento europeo.

Il caso di specie ha evidenziato profili di particolare problematicità riguardo al rispetto dei principi di legalità e tassatività dell’ordinamento penale interno<sup>208</sup>, posto che la Consulta ha ritenuto violati, nello specifico, quelli costituzionali fondamentali di irretroattività della legge penale in *malam partem*, della natura sostanziale e non meramente processuale dell’istituto della prescrizione e la riserva di legge contenuta nell’art. 25, 2° comma, Cost., intesa come riserva di legge in senso formale e non di “riserva di diritto”.

---

<sup>204</sup> Cfr. U. VILLANI, *Limitazioni di sovranità ‘controlimiti’, e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, in *Sovranità e Diritti al tempo della globalizzazione*, (a cura di) Gianluca Contaldi, Roma Tre - Press, 2021, p. 92.

<sup>205</sup> Cfr. P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Editoriale scientifica Napoli, 218.

<sup>206</sup> Per tale espressione, si veda M. BIGNAMI, *Note a margine dell’ordinanza Taricco*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, Atti del convegno svoltosi nell’Università degli studi di Ferrara il 24 febbraio 2017, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>207</sup> L’approccio dialogico messo in luce da alcuni autori, appare in verità meramente di facciata, e le letture salvifiche dei punti controversi che la Consulta prospetta, lungi dal delineare il percorso per un possibile dialogo - trattandosi per lo più di interpretazioni difficilmente condivisibili dal giudice europeo - prefigurano soluzioni esclusivamente improntate alla visione (e alle esigenze) della nostra Corte costituzionale. In tal senso anche R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di “controlimiti” costituzionali: è un vero dialogo?*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, cit.; A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di Giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Consulta online*, 1/2017, 81 ss.; F. VIGANÒ, *Le parole e i silenzi. Osservazioni sull’ordinanza n.24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco*.

<sup>208</sup> Brevemente, con la sentenza C. giust., 8.9.2015, C105/14 la Corte di Lussemburgo ha affermato la lesività della normativa italiana sulla prescrizione del reato rispetto agli interessi finanziari dell’Unione, in quanto produttiva dell’effetto di rendere impunte le frodi fiscali, e di falciare il gettito sovranazionale e nazionale. Secondo la Corte, il giudice nazionale è tenuto a dare applicazione all’art. 325 del TFUE, disapplicando all’occorrenza le disposizioni nazionali aventi l’effetto d’impedire allo Stato interessato di rispettare gli obblighi discendenti dalla medesima disposizione, in particolare modo laddove l’applicazione interna della disciplina sulla prescrizione impedisca d’infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di “frode grave”. La pronuncia in questione, dunque, lungi dal produrre effetti circoscritti, finiva per avere un effetto dirimpente, ampliando l’applicabilità del principio ivi affermato ben oltre le frodi in materia d’IVA (caso specificamente trattato), per abbracciare tutte le ipotesi di frodi europee, rispetto alle quali la Corte, esigendo l’applicazione della medesima disciplina, avrebbe potuto imporre un innalzamento della tutela punitiva, non previsto nell’ordinamento interno.

La Corte Costituzionale, infatti, in un'ottica di posizionamento strategico nell'incessante dialogo tra le Corti, con l'Ordinanza n. 24/2017 nel disporre un nuovo "rinvio pregiudiziale" delle questioni d'interpretazione dell'art.325 TUE (regola Taricco) ha, in sostanza, affermato che, così come l'art.11 cost. riconosce il primato del diritto dell'Unione, d'altra parte l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia.

In particolare, sostenendo che il principio di legalità, in materia penale, in quanto principio supremo dell'ordinamento, è posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, nella parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso efficacia retroattiva. Sostenendo, in sintesi, che se l'applicazione dell'art.325 TUE dovesse comportare l'ingresso nell'ordinamento giuridico nazionale di una regola contraria al principio di legalità in materia penale compito della Consulta sarebbe quello d'impedirne l'applicazione.

Evidentemente, la dottrina si è divisa<sup>209</sup> tra coloro che avrebbero preferito evitare una applicazione netta e chiara del principio dei controlimiti, chi avrebbe preferito una sentenza di tipo interpretativo o anche processuale, come nel caso di Bin e Manes, attraverso una lettura "ragionata" della disciplina della prescrizione al cospetto delle regole costituzionali e dell'esigenze del diritto dell'Unione, e una risicatissima minoranza che avrebbe preferito accettare pienamente la "regola Taricco"<sup>210</sup>.

Se si condivide, dunque, la posizione di Luciani secondo cui i "controlimiti", sebbene appaiano solo come paletti a difesa di interessi nazionali, a uno sguardo più attento, si rivelano marcatori della via per una più profonda e meditata unione politica europea<sup>211</sup> e non può, dunque, allora, non auspicarsi che, nello spazio del dialogo e del confronto possa esserci un ricorso più intenso al principio di *leale collaborazione* fra Corte di giustizia e Corti Costituzionali nell'interpretazione delle tradizioni costituzionali comuni, al fine di progredire concretamente al processo d'integrazione europea e alla tutela generale dei diritti fondamentali.

In conclusione, probabilmente, il modo migliore per comprendere l'ordine mondiale contemporaneo è vederlo come un ordine fortemente complesso,

<sup>209</sup> La dottrina che si è occupata della sentenza Taricco è vastissima, si vedano V. MANES, *La "svolta" Taricco e la potenziale "sovversione di sistema": le ragioni dei controlimiti*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2016, R. BIN, *Taricco una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2016, G. REPETTO, *La Cassazione sul caso Taricco, tra disapplicazione con effetti retroattivi in malapartem e mancata attivazione dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 15 maggio 2016, n. 2, C. SOTIS, *Il limite come contro limite*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2016.

<sup>210</sup> Espressione ormai consolidata in dottrina per indicare sinteticamente l'obbligo sancito dalla Corte di Giustizia in capo al giudice interno di non applicare la normativa nazionale incompatibile (in quanto recante una tutela inefficace e inadeguata) ogniqualvolta constati che "detta normativa impedisce d'infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea, o in cui prevede, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea." [...].

<sup>211</sup> M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, op. cit., p.6.

interconnesso e contestato nel quale il sistema interstatale è sempre più inserito in un sistema di *governance* politico-regionale e globale<sup>212</sup> a livelli multipli<sup>213</sup> tramite una riconfigurazione delle forme tradizionali di Stato, comunità politica e *governance* internazionale<sup>214</sup>.

In questo senso, per gli Stati, muoversi in un'ottica di post-globalizzazione significa recuperare, almeno in parte, alcuni poteri e risorse perdute.

Si pensi, per esempio, all'emergente stagione neo-interventista<sup>215</sup>, basata “su un consenso minimo rispetto alla necessità di un maggiore intervento dello Stato”: l'“abbandono parziale dello stretto imperativo del conservatorismo fiscale e monetario”, il “ritorno del protezionismo commerciale e della politica industriale con l'uso di sussidi, barriere regolative, dazi, difesa della proprietà nazionale delle imprese strategiche”, la “crescente enfasi sul bisogno di una tassazione più equa delle imprese multinazionali e dei grandi patrimoni”, il “recupero di forme di pianificazione indicativa, specie nel contesto della politica ambientale ed energetica”<sup>216</sup> sembrano rappresentare tutti fattori costitutivi di un nuovo cambio di paradigma politico-economico, nel quadro di un rifiuto del recente passato neoliberale<sup>217</sup>.

Lo stesso quadro evolutivo dell'integrazione europea – che sembra mostrare una tendenza all'affermazione di una maggiore solidarietà interna, attraverso il programma “Next Generation EU” e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza – pare testimoniare l'esigenza, sempre più avvertita, di un “ritorno” dello Stato nell'economia, in particolare per indirizzare la transizione ecologica e digitale che, altrimenti, lasciate a sé stesse, potrebbero innescare fenomeni di distruzione creatrice,

<sup>212</sup> G. ORWELL, *Notes on Nationalism*, *op. cit.*

<sup>213</sup> Su una sintesi sulla crisi dello Stato si veda, in particolare, a sostegno di tali opinioni, F. RICCOBONO, *Crisi dello Stato e legittimazione democratica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano 2003, p. 51 ss.; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma - Bari, 2002; S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma - Bari, 2006; E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 2020; A. MARTINELLI, *La democrazia globale*, Università Bocconi Editore, 2004.

<sup>214</sup> In questo senso anche A. D'ATTORRE, *Metamorfosi della globalizzazione, Il ruolo del diritto nel nuovo conflitto geopolitico*, Laterza, 2023, secondo L'A.: «tramontata l'illusione di un mondo unificato pacificamente dall'economia di mercato e dall'esportazione della democrazia, l'interdipendenza globale richiede un nuovo equilibrio fra sovranità e diritto internazionale [...] È tempo di pensare a una forma nuova di globalizzazione, fondata sul riconoscimento dell'interdipendenza e del pluralismo politico, giuridico e culturale. Il diritto può svolgere un ruolo importante nello strutturare e stabilizzare questo nuovo ordine globale se esso viene concepito, oltre il paradigma del globalismo giuridico, come uno strumento più flessibile di negoziazione e accordo fra interessi geopolitici inevitabilmente divergenti e tra stati che non rinunciano in toto alla loro sovranità.»

<sup>215</sup> P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Nottetempo, Milano, 2022, pp. 10-11.

<sup>216</sup> Ivi, p. 11.

<sup>217</sup> Nondimeno, lo stesso A. (P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, cit., p. 15), rileva che, sebbene ormai la stessa autorevole rivista *Foreign Policy* nel 2020, nel pieno dell'emergenza pandemica, abbia ammesso che “adesso siamo tutti statalisti!”, manca però ancora una coerente dottrina neo-interventista, trovandoci, adesso, proprio “nel momento di passaggio tra due diverse ere ideologiche: da un lato quella neoliberista, segnata da un consenso bipartisan sulla necessità di dare libero sfogo agli ‘spiriti animali’ dell'iniziativa privata, dall'altro una nuova era (...) ‘neostatalista’”, quest'ultima ancor di là dal conoscere una piena affermazione, ma che, sullo sfondo del nuovo capitalismo politico, sembra essere caratterizzata dai nuovi imperativi (strategici e generali) “controllare e proteggere”.

schumpeterianamente, tali da ingenerare sacche crescenti di disoccupazione ed emarginazione sociale<sup>218</sup>.

Senza contare, più in generale, sullo fondo, che questa emergente “post-globalizzazione” si accompagna ad un quadro di crisi radicale dell’ordine internazionale (e di tensioni geopolitiche e geoeconomiche), caratterizzato da una crescente competizione geopolitica nell’ambito di una tendenziale definizione di un assetto multipolare delle relazioni internazionali e da una trasformazione dei processi (geo)economici nella direzione di un nuovo “capitalismo politico”<sup>219</sup>: quest’ultimo connotato da una “compenetrazione di economia e politica in un ‘tutt’uno organico’, che nei sistemi autoritari coincide con la presenza di un articolato partito-Stato, mentre nei sistemi democratici passa per l’intrusività sulla libertà economica delle burocrazie della sicurezza e dei poteri di emergenza”, dall’“uso politico del commercio e della finanza, in uno scenario in cui elementi competitivi convivono sempre con l’interdipendenza economica”, dal “giudizio dell’economia sulla base della sicurezza nazionale, e del suo allargamento concettuale e operativo, attraverso strumenti di ‘geodiritto’ ”<sup>220</sup> (si pensi, in particolare, agli strumenti giuridico-politici di controllo degli investimenti diretti esteri, come il golden power<sup>221</sup>).

Peraltro, nel confronto geopolitico e geoeconomico che segna l’attuale crisi (o una nuova trasformazione ) della globalizzazione, si inserisce la crescente dialettica, nel contesto del più volte ricordato “capitalismo della sorveglianza”, tra i poteri provati delle piattaforme digitali e le rivendicazioni regolatorie degli Stati e della stessa Union

<sup>218</sup> Per questo avvertimento, v. P. PILUSO, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 e la novella dell’art. 9 Cost.: questioni aperte sulla modificabilità dei principi fondamentali. Qualche certezza giuridica e (non pochi) dubbi di politica del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2023, pp. 135-136.

<sup>219</sup> Cfr. Particolata analisi di P. PILUSO, *L’età (post-)globale, il nuovo “capitalismo politico” e la disciplina del golden power. Profili di dottrina dello Stato e di diritto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17/2023, in particolare pp. 214-219 e pp. 224-232. V. pp. 231-232: “Orbene, sia pur nella (estrema) diversità degli ordinamenti costituzionali, molti istituti del diritto pubblico dell’economia, tra cui, appunto, il controllo degli investimenti diretti esteri, risponderebbero proprio a questa comune tendenza verso il capitalismo politico. Tendenza, questa, sicuramente forte e radicata nel capitalismo di Stato cinese, che rivendica la *complementarietà tra la mano invisibile del mercato e la mano visibile dello Stato* (e del Partito), che anzi è talora provocatoriamente ricondotta dai suoi esponenti alle stesse opere di Adam Smith, nel cui pensiero – non riducibile alla sola *Ricchezza delle Nazioni*, ma valorizzando in particolare la *Teoria dei sentimenti morali* e le *Lectures on Jurisprudence* – non viene rinvenuta traccia di autosufficienza dell’economia politica, che assume un senso solo nel quadro del più ampio contesto della “scienza dello Stato” (anzi, della *science of the statesman, or legislator*). Ma di capitalismo politico, ormai, si può parlare sempre di più anche a proposito del sistema americano, nella misura in cui esso si radica in un ‘reticolo di relazioni, che trovano opportunità e confine nella sicurezza nazionale, e nella mobilitazione delle capacità tecnico-scientifiche per l’avanzamento delle capacità americane’: tali rapporti ‘non prevedono che lo Stato svolga direttamente il mestiere del settore privato, ma si fondano sulla rivendicazione della sacralità della sicurezza nazionale’ – sicché anche la *economic security is national security* (come si legge nella *National Defense Strategy* del 2018) – e sull’entità dei finanziamenti, in tutte le epoche storiche, nel rapporto con gli altri fondi pubblici e coi fondi privati”.

<sup>220</sup> Così A. ARESU, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina, La nave di Teseo*, Milano, 2019, pp. 14-15.

<sup>221</sup> V., di nuovo, P. PILUSO, *L’età (post-)globale, il nuovo “capitalismo politico” e la disciplina del golden power. Profili di dottrina dello Stato e di diritto costituzionale*, cit., pp. 237 ss.

europea, nell’ottica della definizione di una “sovranità digitale”, espressione di un’avvertita esigenza di “protezione” a fronte dello strapotere dei giganti privati<sup>222</sup>.

Occorre, perciò, puntualizzare che “proprio la globalizzazione (a trazione finanziaria)<sup>223</sup>, nel momento stesso in cui riconosce ampie libertà, specie economiche, a partire dalla libertà (pressoché assoluta) dei capitali liquidi di spostarsi travalicando ogni confine, produce sia una correlata espansione del paradigma securitario sia una vasta gamma di reazioni sociali, attraverso crescenti istanze di protezione inquadabili nella prospettiva del ‘momento Polanyi’. In quest’ottica, allora, proprio l’“eccesso” di libertà produce una maggiore richiesta di sicurezza, sia nella prospettiva (interna alla logica liberale) di assicurare il più efficace esercizio delle libertà medesime sia nella prospettiva della refrattarietà sociale alla tendenza totalizzante dell’economico”<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> v. *supra*, par. 3, ove si è chiarito che, di fronte allo scenario del “capitalismo della sorveglianza” dominato dai poteri privati delle piattaforme (non essendosi realizzata la profezia libertaria della Dichiarazione di indipendenza del Cyberspazio come vettore di un nuovo “nomos” a-territoriale centrato sull’individuo-sovrano), l’Unione europea in particolare ha mostrato piena consapevolezza delle sfide poste dalla sfera del digitale. L’ordinamento dell’Unione europea, se non rivendicando una vera e propria “sovranità digitale”, ha quanto meno inteso ispirarsi, attraverso una normazione sempre più puntuale, ai valori di un “costituzionalismo digitale” rivolto ad assicurare crescenti garanzie per i diritti e per le libertà della persona entro il nuovo ambiente virtuale/cybernetico. Il tema del rapporto tra crisi della globalizzazione, sovranità digitale e “costituzionalismo digitale” sarà ripreso in un più ampio lavoro monografico.

<sup>223</sup> Cfr. G. DI GASPARÉ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Cedam, Padova, 2011.

<sup>224</sup> Ivi, p. 223. L’A. evidenzia, più nel dettaglio (ivi, pp. 218-219) che “la globalizzazione contemporanea, lungi dall’aver realizzato l’unità del mondo, è caratterizzata da un nuovo ‘momento Polanyi’ (e meno che mai, neppure nell’Europa unita, da un – più o meno auspicato – momento hamiltoniano), dalle plurime modalità di manifestazione: a livello politico interno, dall’affiorare dei movimenti populistici (in particolare, di matrice nazionalista); a livello esterno, dal ritorno del protezionismo e dalla geo-economia. In relazione a quest’ultimo punto, allora, gli eccessi del liberoscambismo e, soprattutto, della libera circolazione dei capitali – non diversamente da quanto accaduto nell’età degli Imperi – hanno generato il loro contrario, cioè il protezionismo e il rafforzamento degli istituti di controllo sugli investimenti diretti esteri (di cui si parlerà a breve). Ancora, la geo-economia, che colloca l’insieme delle scelte economiche del Paese nel quadro di una complessa strategia politica protesa ad accrescerne la competitività e di servire così la potenza politica, esprime un tratto connotativo fondamentale del XXI secolo. L’idea, cara al Montesquieu, che il libero commercio conduce *naturaliter* alla pace, grazie alla mutua dipendenza creata dal commercio stesso (*doux commerce*), viene così a mostrare la propria auto-contraddizione. Non si può trascurare, infine, una questione di *longue durée*, cioè l’eterno confronto tra potenze di mare e potenze di terra (come aveva colto Schmitt): come l’Inghilterra, potenza marittima e, perciò, intrinsecamente commerciale e finanziaria, Paese-guida del ciclo di accumulazione e del connesso ciclo egemonico ottocentesco, temeva l’ascesa della Germania, che – con la sua potenza economico-industriale in crescita e la sua efficienza militare – avrebbe potuto conseguire un’egemonia sull’Europa continentale (intollerabile per le linee strategiche della politica britannica), così oggi la potenza marittima, commerciale e finanziaria mondiale, gli Stati Uniti, di fronte al combinato disposto del (descritto) rallentamento del ciclo di accumulazione e del ciclo egemonico e dell’ascesa di una potenza terrestre che possa imporsi sulla massa eurasiatica, teme la Cina. L’imperativo geostrategico delle potenze marittime è, allora, oggi come ieri, quello di separare Rimland da Heartland (di talché è letto come un pericolo l’abbraccio russo-cinese nell’Eurasia allargata), così come l’obiettivo delle seconde è quello di provare a valicare il contenimento marittimo attraverso una dinamica di territorializzazione del mare. Se queste sono le premesse, l’età attuale ben potrebbe validamente essere intesa come una nuova ‘età degli Imperi’, alle prese con il ‘momento Polanyi’ nei Paesi occidentali, le cui società mostrano crescente refrattarietà (se non diffidenza *tout court*) di fronte alle dinamiche globalizzanti e alla connessa affermazione di una piena società di mercato. Un periodo, quello odierno, caratterizzato da forti contraddizioni e tensioni, dove la geopolitica e la geoeconomia rappresentano un autentico ‘ritorno del rimosso’, dopo l’afflato illusorio del globalismo giuridico e della (presunta) fine della sovranità. Che il ritorno della guerra in Europa, con l’aggressione russa all’Ucraina, rappresenti il segnale di una nuova Sarajevo 1914 oppure, più realisticamente, del primo passo di una stagione di profonde tensioni internazionali, è ancora presto

In quest’ottica, non è apparso peregrino parlare, con riguardo agli ultimi lustri, di un’età di “polycrisi”<sup>225</sup>, nella misura in cui la crisi economica del 2007-2008 (mai del tutto superata, in particolare nei Paesi del Sud Europa) è stata via via affiancata da una profonda crisi sociale e, infine, dall’emergenza pandemica e da quella bellica, sullo sfondo di un più generale processo di crisi dell’ordine internazionale, non solo economico (ripiegamento della globalizzazione ed emersione delle dinamiche del c.d. capitalismo politico) ma politico in senso ampio (come testimoniano la guerra russo-ucraina e i rischi di “trappola di Tucidide” legati al confronto sino-americano)<sup>226</sup>.

È proprio il combinato disposto di molteplici fattori – scomposizione e riassetto degli assetti geopolitici, dinamiche del capitalismo politico, emersione del nuovo “momento Polanyi”, affermazione dei paradigmi securitari, transizione dei cicli egemonici, incertezze nell’approfondimento del processo di integrazione sovranazionale – che fa entrare il diritto costituzionale (e la forza ordinante delle costituzioni democratici-sociali) in una nuova stagione di crisi, i cui tratti più perigliosi non possono non destare la preoccupazione di un accostamento con l’“incubo di Weimar”<sup>227</sup> come ombra e monito per il futuro del costituzionalismo democratico e sociale contemporaneo.

L’ombra della radicalizzazione degli estremi – sullo sfondo di un capitalismo politico dai connotati securitari e oligopolistici e di un assetto geopolitico mondiale intrinsecamente fragile e in progressivo disfacimento – non può non sollecitare, perciò, una riflessione preoccupata sul futuro stesso del costituzionalismo<sup>228</sup>.

In fondo, le stesse dinamiche del populismo e del c.d. sovranismo, di cui si sono in precedenza analizzate le ambiguità e le contraddizioni, si comprendono alla luce di questo quadro più complesso, cogliendone così, allo stesso tempo, ora la natura reattiva (una sorta di “reazione” istintiva del sociale) rispetto alla radicale perdita di coordinate di riferimento in un contesto di “polycrisi” e di transizioni, ora i gradi di tensione rispetto ai canoni del costituzionalismo (che rischiano, in tal modo, di essere messi ulteriormente in discussione).

Al contempo, il quadro della crisi della globalizzazione è quello di un contesto in cui occorre coltivare una nuova consapevolezza culturale, che permetta di giocare sul terreno della “glocalità”, ossia di “concepire una nuova geografia dei grandi spazi

---

per dirlo. Ma, per le ragioni anzidette, le analogie con la vigilia del primo conflitto mondiale non sono poche e non vanno, *a fortiori*, ignorate o sottovalutate”.

<sup>225</sup> Cfr., da ultimo, M. J. ALBERT, *Navigating the polycrisis*, MIT Press, Boston, 2024, *passim*.

<sup>226</sup> Per queste indicazioni, cfr. A. LAMBERTI, *Problematiche costituzionali dell'emergenza sanitaria. Dignità della persona, diritti fondamentali, tutela dei soggetti deboli*, p. 237 del dattiloscritto.

<sup>227</sup> Cfr. F. LANCHESTER, *Il costituzionalismo contemporaneo e l'incubo di Weimar*, Cedam, Padova, 2023, in particolare pp. 1-11. ancora, F. SALMONI, *Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021.

<sup>228</sup> Sul punto si vedano i contributi della Tavola rotonda “*Il futuro del costituzionalismo nel mondo (ri)globalizzato*”, nell’ambito del Convegno sul tema “*Il costituzionalismo nell’epoca della (ri)globalizzazione*”, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3/2023, a cura di F. LANCHESTER.

interstatali guidata dall'*ethos* della relazione e della prossimità": una capacità relazionale da contrapporre alle "visioni imperiali dominanti"<sup>229</sup> che oggi serpeggiano nel mondo<sup>230</sup>.

Se si ritiene tramontata la possibilità di un "costituzionalismo globale"<sup>231</sup> e quindi, allo stesso tempo, di una "comunità globale" in grado di legittimarla<sup>232</sup> è, dunque, allora fondamentale, a nostro avviso, comprendere se possa esistere un "nuovo ordine cooperativo" tra Stati-sovrani, Iperstati e nuovi imperi che consenta oggi di governare questi cambiamenti in concreto contraccolpo all'impero dei mercati, all'espansione imperiale e ai nazionalismi moderni, nel rispetto del ruolo degli Stati-sovrani come contenitori del conflitto, oltre che titolari dell'indirizzo politico, immaginando le istituzioni sovranazionali come camere di compensazione su un coordinamento, appunto, di proposte che maturino su di un terreno nazionale-statale.

---

<sup>229</sup> P. PERULLI, *Nel 2050. Passaggio al Nuovo Mondo*, Il Mulino, 2021, p.85.

<sup>230</sup> M. R. FERRARESE, *Nuovi Poteri*, Il Mulino, 2022, p.163.

<sup>231</sup> Cfr. A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 829 ss.

<sup>232</sup> Cfr. S. CASSESE, *op. cit.*, Laterza, Bari, 2006.