

Sovranità e vincolo esterno nella società aperta

Introduzione ai seminari didattici di Critica Europea

traccia provvisoria

Antonio Cantaro, Urbino mercoledì 27 febbraio

1. *Bentornata!*
2. *Sovranità. Il 'concetto'*
3. *Sovranità statale. Un potere spazialmente 'limitato'*
4. *Sovranità interna e sovranità esterna*
5. *Ordinamento statale e ordinamento internazionale*
6. *Limitazioni costituzionali della sovranità*
7. *Il vincolo esterno. Un Deus ex machina?*
8. *Compromessi virtuosi*
9. *Circoli viziosi*

la vita interna degli Stati (...) e lo spirito delle loro istituzioni dipende in primo luogo (...) dalle grandi relazioni internazionali, dalle tensioni ed equilibri delle grandi potenze (...) la costituzione interna e la politica sono in misura preponderante un prodotto dell'adeguamento a queste condizioni di politica estera, anche se naturalmente quest'ultima è continuamente condizionata, a sua volta, dalle forze e dalle tensioni interne, materiali come ideali»
(Otto Hintze, 1926).

Bentornata!

1.1. Non so se i fatti siano più testardi delle ideologie. Certamente i fatti si stanno rivelando più testardi delle false lusinghe di tanti 'cattivi maestri'.

Mi riferisco a quell'*endismo* che dall'89 del secolo scorso annuncia, a ondate successive, la fine - *the end* - di tutto. Della guerra fredda, degli Stati-nazione, della democrazia, del lavoro, e quant'altro.

Quella *fine della storia* 'annunciata' da Francis Fukuyama in un famigerato saggio del 1992 che pretendeva di condannarci alla condizione di figli impotenti di un *eterno presente*. In inquietante attesa di qualche *Apocalisse*, di qualche salvifica *Rivelazione*.

1.2. L'*endismo* di fine ventesimo secolo e inizio del nuovo millennio ha fatto il suo tempo. Vale anche per la *sovranità*.

Quella *sovranità* della quale, già ben prima della '*belle epoque*' della *globalizzazione*, Hans Kelsen aveva autorevolmente, e con ben altro spessore, auspicato il tramonto e celebrato il funerale.

Prematuramente. Come aveva icasticamente osservato l'altro gigante del pensiero politico-giuridico del secolo breve, Carl Schmitt, nella Premessa all'edizione italiana de *Le categorie del politico*: «Mentre Stato e *sovranità* vengono accantonati come anacronismi, nella prassi politica mondiale appaiono a dozzine nuovi Stati sovrani, che si combattono a vicenda, benché siano membri dell'organizzazione della pace mondiale».

1.3. Con buona pace del pensiero filosoficamente e costituzionalmente corretto, *la lotta per la sovranità* è tutt'altro che chiusa, tutt'altro che 'esaurita'.

Al contrario, sempre più frequentemente, nel Vecchio continente, dall'altra parte dell'Atlantico, in Asia, si fa politica e ci si appella alla Costituzione in nome della *difesa della sovranità*.

Non solo da parte dei *'reprobi' populistici*. Ma anche da parte dei *'virtuosi' globalisti*, erti a paladini di un rinnovato 'patriottismo economico' delle 'élite'. Quante volte in questi mesi i vertici delle tecnocrazie europee e degli Stati membri dell'Unione - in testa il Presidente della Bce e il nostro Capo dello Stato - ci hanno 'ricordato' che i Paesi che hanno un alto debito pubblico - che non rispettano quel *vincolo europeo* del quale parleremo specificamente nel nostro secondo seminario - mettono a rischio la loro sovranità?

1.4. Lotta per la sovranità, dunque. *Bentornata!*

I seminari didattici di Critica europea sono il nostro modesto benvenuto. Saremo ospitali, ma anche curiosi ed esigenti.

Grazie soprattutto al prezioso contributo di tanti autorevoli colleghi di diverse discipline del nostro e di altri Atenei che cortesemente e generosamente hanno accolto il nostro invito.

Sovranità. Il 'concetto'

2.1. A me tocca tracciare le coordinate essenziali di questi nostri incontri di fine inverno e inizio primavera.

Proverò a farlo, coerentemente con la funzione didattica dei nostri seminari, in modo semplice ed elementare.

A partire, *in primo luogo*, dal significato assertorio e univoco che la 'parola' sovranità evoca nei manuali utilizzati per la preparazione degli esami.

A partire, *in secondo luogo*, dai diversi ‘distinguo’ che contestualmente relativizzano e problematizzano l’apparente chiarezza del concetto.

A partire, *in terzo luogo*, da quelle ‘specificazioni’ scritte nella nostra e nelle altre Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra.

2.2. Comincerò il mio breve viaggio dai fondamentali. Dal concetto ‘puro’ di sovranità.

È doveroso farlo, perché nella sua ‘purezza’ il concetto può apparire una clamorosa smentita del tema dei nostri seminari. La sovranità ‘pura’ non ammette ‘ontologicamente’ alcun *vincolo*, né *interno* né *esterno*.

La sovranità moderna - la *sovranità statale*, è, infatti, ‘sinonimo’ di *potere assoluto*. Di un potere che in quanto assoluto non ammette deroghe. O si è sovrani o non si è sovrani. Non si può essere sovrani a giorni alterni.

2.3. Non è casuale che ancora oggi nei primi capitoli dei nostri manuali lo *Stato assoluto*, convenzionalmente la *prima forma di Stato* dell’epoca moderna, venga indicato come il prototipo, l’idealtipo, del *potere sovrano*. La forma che ne incarna compiutamente il ‘concetto’. Per l’appunto l’assolutezza, l’*assenza di qualsivoglia vincolo nell’esercizio del potere politico*.

Ed invero, ci ricorda Roberto Bin, la sovranità è figura originariamente radicata più nella *teologia* che nel *diritto*. Con essa si attribuiscono ad una persona fisica - il sovrano - qualità e prerogative tratte direttamente dagli attributi dell’*essere supremo*. «Non avrai altro Dio al di fuori di me»: io sono il *potere assoluto* dice il sovrano ai consociati.

Sovranità, dunque, come figura che esprime l’immagine terrena di Dio, ‘sintesi degli attributi che la teologia attribuisce alla divinità. Per questa ragione Carl Schmitt l’ha potuta inserire al centro della cosiddetta «*teologia politica*».

Sovranità statale. Un potere spazialmente 'limitato'

3.1. La «teologia politica» non è, tuttavia, teologia. O, meglio, è una *teologia secolarizzata*. Lo Stato moderno, sovrano, agisce sì in assenza di vincoli ma non è propriamente «Dio in terra».

Non soltanto perché, hobbesianamente, è un «Dio mortale». Ma, soprattutto, perché weberianamente è Dio in un *determinato territorio*. Il suo *potere assoluto*, benché privo di vincoli, è *spazialmente limitato*.

Viceversa, l'essere supremo - nel senso del Dio della teologia senza aggettivi - quando dice «non avrai altro Dio al di fuori di me» 'ignora' *la differenza tra ordine interno ed ordine esterno*.

È letteralmente Dio in Terra, anzi in tutto l'universo. E la Chiesa, suo rappresentante in Terra, esercita la sua *auctoritas* con riferimento alle genti più diverse. Al di là di ogni genere, differenza, limite o confine: tutti gli uomini, in qualunque luogo essi siano, sono soggetti alla divina *'giurisdizione globale'*.

3.2. Così, l'esemplare storicamente realizzato di potere sugli uomini fondato su una teologia, la *Res Publica Christiana*, non conosce la differenza tra *ordine interno ed ordine internazionale*, se non in senso meramente empirico e pratico. Le due autorità dell'Imperatore e del Papato che la compongono, per quanto dialetticamente contrapposte, fondano ed esercitano la loro *auctoritas* 'legittimate' dall'indiscussa credenza di perseguire entrambe la *giustizia*. Una finalità etica-religiosa di carattere universale.

Viceversa, l'essere supremo secolarizzato, lo *Stato territoriale sovrano*, è un *potere particolare* che ha il suo *limite* nel monopolio legittimo della forza che altri Stati sovrani esercitano weberianamente su altri territori. L'universo 'laico' è, direbbe ancora una volta Carl Schmitt, *un pluriverso*.

Sovranità interna e sovranità esterna

4.1. Il ‘miracolo’ della *dogmatica giuridica* è quello di ‘salvare’ il concetto ‘puro’ di sovranità, ma di offrirne, allo stesso tempo, una declinazione compatibile con il suo carattere secolare, spazialmente limitato.

La chiave di volta di questa *quadratura del cerchio* è la distinzione tra *sovranità interna* e *sovranità esterna*. Una distinzione che relativizza l’assolutezza teologica della sovranità, articolandola in *due distinti e convergenti principi*.

Da una parte, il *principio di supremazia dell’ordinamento di ciascuno Stato* nei confronti di ogni altro potere e ordinamento ‘particolare’ costituito al suo interno. Dall’altra, il *principio di indipendenza dell’ordinamento di ciascuno Stato* rispetto ad ogni altro potere ed ordinamento esterno.

Il nome adoperato dalla scienza giuridica per rappresentare la ‘potenza’ e, al tempo stesso, la ‘relativizzazione’ della sovranità è *principio di esclusività*. Ovvero, il dogma per cui in *ciascun territorio* in cui il mondo è suddiviso «vige un unico ordinamento giuridico, quello dello Stato, che non ammette altre autorità, altri produttori di norme giuridiche, altri titolari del potere di coazione che non siano preventivamente ‘autorizzati’ dallo Stato stesso».

4.2. Il dogma dell’esclusività fa, dunque, salva, l’assolutezza della sovranità al ‘prezzo’ di riconoscere che trattasi di pretesa ‘circoscritta’ a ciò che si svolge nel territorio di ciascuno Stato.

La sovranità/indipendenza è, infatti, in via di principio concettualmente ‘funzionale’ a rendere credibile la sovranità/supremazia all’interno, non a legittimare pretese ‘imperialistiche’. La sovranità esterna reca, anzi, con sé implicita *una promessa di non interferenza* negli ‘affari’ interni degli altri Stati. La promessa degli Stati sovrani di astenersi reciprocamente dal mettere in

discussione il *monopolio* di ciascuno di essi nella creazione del proprio ordinamento e nell'uso della forza per garantirne l'osservanza.

Convenzionalmente si ritiene che questa solenne promessa sia stata messa nero su bianco nel 1648 quando, con la fine della Guerra dei Trent'anni e con il Trattato di Vestfalia, viene 'codificato' il principio che i nascenti Stati territoriali non avrebbero riconosciuto ad alcuna autorità 'universale' (al Papato, all'Impero), né tantomeno ad altri Stati sovrani, il potere di esercitare alcuna giurisdizione al loro interno.

E che da quel momento la disciplina dei loro rapporti sarebbe stata affidata ad *un altro ordinamento* - l'ordinamento del diritto internazionale - che ciascuno Stato avrebbe concorso a formare sulla base di accordi - Trattati - basati sul *reciproco consenso paritario*.

Ordinamento statale e ordinamento internazionale

5.1. Il diritto internazionale, comportando degli *obblighi per gli Stati*, prefigura certamente una limitazione della loro *sovranità assoluta*.

Ma non siamo propriamente di fronte ad un *vincolo esterno*, eteroimposto e calato dall'alto, quanto piuttosto ad una *autolimitazione voluta* della propria sovranità. Dal punto di vista dogmatico, gli obblighi che derivano dalla firma di un Trattato vengono 'vissuti' e raffigurati come un *atto di volontà*, come una decisione politica discrezionalmente e liberamente assunta.

Almeno sino a quando l'ordinamento internazionale è hegelianamente vissuto come un «diritto interstatuale» che gli stessi Stati, a dispetto delle loro pur profonde differenze di fatto, creano sopra di sé su una base di formale *parità e reciprocità*, di un'*eguale sovranità*.

5.2. Le implicazioni "pratiche", strettamente giuridiche, di questa genesi e funzione storica del diritto internazionale moderno, costituiscono un chiaro e

tutt'altro che esteriore 'omaggio' alla dogmatica della sovranità/supremazia e della sovranità/indipendenza.

Il rispetto della pretesa di esclusività da parte degli ordinamenti statali è stata, a lungo, la costante preoccupazione della dominante *teoria dualista*. Per questa le pretese di *normatività* e di *effettività* che il diritto internazionale avanza insistono su un ambito diverso da quelle della sovranità interna.

L'ordinamento internazionale è rappresentato come separato e distinto dagli ordinamenti statali quanto a fonti e procedure di formazione delle norme e gli obblighi che gli Stati assumono non hanno, di regola, applicazione diretta nell'ambito del singolo Stato. Per produrre questo effetto i Trattati, benché validamente formati, abbisognano, di solito, di una normativa interna di *recepimento* che autorizzi l'importazione delle norme pattizie nello spazio territoriale su cui insiste la sovranità degli Stati firmatari.

E se uno Stato non adegua il proprio ordinamento è "padrone" di non farlo. Incorrerà certo nelle sanzioni previste dai Trattati, ma nessun soggetto potrà sostituirsi ad esso nell'adattare il diritto interno alle norme dei Trattati.

6. Limitazioni costituzionali della sovranità

6.1. La domanda, tornata di grande e quotidiana attualità in tempi di revanche 'sovraniista', è se la *dogmatica costituzionale della sovranità* corrisponda a questo risalente e 'nobile' paradigma.

Se, in altri termini, la nostra Carta fondamentale si sia fermata sulla soglia delle *autolimitazioni* della sovranità o se l'abbia, viceversa, varcata. Se la Costituzione legittimi l'esistenza di *vincoli cogenti* al suo esercizio da parte dell'*ordinamento internazionale* e dell'*ordinamento sovranazionale*.

Ne parleranno nel corso dei seminari, in modo più competente di me, i nostri ospiti. Io mi limiterò a sottolineare i termini 'scolastici' del problema. Il

tema, in via generale, delle *limitazioni costituzionali della sovranità*, ‘interne’ ed ‘esterne’. E dei nessi esistenti tra questi due ordini di limitazioni.

6.2. D'altra parte, non posso eludere, la domanda radicale che la questione evoca. *Se e sino a che punto* le ‘limitazioni’ alla sovranità popolare sono compatibili con l’etica’ dello Stato democratico? *Se e sino a che punto* sono ‘coerenti’ con l’etica che postula che (è) deve essere il popolo «ad assumersi in prima persona la responsabilità del proprio destino»?

Sul se non possono nutrirsi dubbi. La sovranità - recita l’art. 1, c. 2 - appartiene sì al popolo che, tuttavia, secondo sempre lo stesso comma, «la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Il fondamentale principio che la volontà popolare è nello *Stato democratico* la fonte di *legittimazione* di ogni potere convive con l’altrettanto fondamentale principio che gli *strumenti* con i quali il popolo esercita la sovranità sono quelli previsti dalla Costituzione (democrazia rappresentativa, associazione in partiti politici, istituti di democrazia diretta, sistema delle autonomie, esercizio dei diritti) ed entro i *confini* da essa indicati. Sono, ad esempio, espressamente precluse alla scelta referendaria le leggi in materia tributaria, di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (art. 75, c. 2.).

L’esistenza di condizionamenti ‘interni’ della sovranità popolare, di diversa portata e intensità, gode, dunque, nel nostro ordinamento di ampia ‘copertura’, è ‘fenomeno’ non solo *legittimo* ma anche *doveroso*. Ma la Costituzione ammette, altresì, *limitazioni della sovranità* provenienti da altri ordinamenti (quello internazionale e sovranazionale) che relativizzano il postulato che deve essere il popolo «ad assumersi in prima persona la responsabilità del proprio destino»? Esistono valori ‘esterni’ che vincolano la sovranità ‘interna’, ne prescrivono un *esercizio*, per così dire, *a rime obbligate*?

6.3. I principali dati testuali dai quali muovere per fare i conti con questo delicatissimo interrogativo sono tre. L'art 10¹, l'art. 11², l'art. 117, c.1³ nella formulazione che ne ha dato la legge di revisione costituzionale del 2001.

Largamente dominante è, alla luce di queste disposizioni, l'opinione che nel nostro ordinamento anche *le limitazioni esterne* alla sovranità godano di 'espressa' copertura costituzionale.

A lungo, anche da parte della giurisprudenza costituzionale, questa convinzione non si è, tuttavia, spinta sino al punto da mettere in discussione il postulato "dualista" della sovranità/supremazia e con esso il principio di esclusività del sistema di valutazione interna dell'ordinamento statale. A lungo è, cioè, prevalsa l'idea di una chiara separazione dell'ordinamento interno da quello internazionale (nelle sue due "componenti", quella *consuetudinaria* dell'art. 10 e quella *pattizia* dell'art.11).

Cosicché, veniva in radice escluso che le limitazioni derivanti dal 'conformarsi' dell'ordinamento interno a quello internazionale potessero assumere l'efficacia di un inderogabile *vincolo esterno della sovranità popolare*, del tutto 'autonomo' rispetto a quelli di cui all'art. 1, c. 2.

¹ "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute".

"La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle *norme* e dei trattati internazionali".

"Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

"Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici".

² "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; 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; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

³ "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Il vincolo esterno. Un Deus ex machina?

7.1. Vedremo più analiticamente nel corso delle lezioni, i passaggi e gli argomenti tramite i quali la *giurisprudenza costituzionale* ha temperato questa originaria impostazione, accedendo all'idea di una tendenziale integrazione dell'ordinamento, internazionale e sovranazionale in un '*armonico*' sistema integrato e multilivello.

È mia convinzione che l'affermazione di questa *neodogmatica* sia in qualche modo collegata all'ascesa nell'immaginario collettivo delle "magnifiche e progressive sorti" della *popperiana società aperta* e, quindi, del *vincolo esterno*, dell'irresistibilità storico-politica prima ancora che giuridico-costituzionale del cosiddetto *globalismo*. E che, viceversa, il suo attuale appannamento sia il portato del *crescente consenso* di cui oggi gode in una parte dell'opinione pubblica di quella opposta 'etica' che chiamiamo *sovranismismo*.

7.2. A questo mio 'discorso' si frappongono molteplici pregiudizi, dei veri e propri *stereotipi*.

Il più duro a morire di questi stereotipi è quello che rappresenta il *vincolo esterno*, e segnatamente il *vincolo europeo*, come un Dio piombato inaspettato e inatteso nella storia italiana. Una sorta di *Deus ex machina*.

Uno stereotipo presente tanto tra i suoi sostenitori quanto tra i suoi detrattori. Tanto tra coloro che lo considerano un *vincolo salvifico* (metafora a suo modo teologica: salvifico è ciò che conduce alla salvezza dell'anima). Tanto tra coloro che lo considerano un *vincolo dannato* (dannato è chi è condannato alle pene dell'inferno).

Per i primi il vincolo esterno è ciò che ha storicamente impedito il sopravvento di quegli "istinti animali" della società italiana che lasciati al loro naturale sviluppo avrebbero bloccato la *modernizzazione* del Paese e portato la nazione alla rovina. Quel 'Dio', insomma, che ci avrebbe indotto a tenere

comportamenti rispettosi dei valori “occidentali” della *libertà di mercato*, della *concorrenza* e, infine, del ‘supervalore’ della *stabilità macroeconomica*.

Per i secondi, viceversa, il ‘dogma’ che un arcigno «vincolo esterno» - c’è lo impone la globalizzazione, c’è lo chiede l’Europa - avrebbe favorito la modernizzazione del capitalismo nazionale e dell'apparato statale si è rilevata una *pia illusione*. Un ‘dogma’ funzionale ad una subordinazione, ad una vera e propria svendita, dell’*interesse nazionale* ad oligarchie tecnocratiche espressione dei poteri forti della finanza e dell’economia.

Compromessi virtuosi

8.1. Tanto i fautori quanto i detrattori ‘volgari’ del vincolo esterno ne enfatizzano il profilo di *vincolo eteroimposto*. Entrambi sottovalutano la cruciale funzione di *rilegittimazione dello Stato nazionale* che esso ha svolto per una lunga fase della storia europea e, in particolare, italiana.

Più articolata è la rappresentazione delle ragioni del vincolo esterno ed europeo proposta in un fortunato libro-intervista del 1993 da un protagonista d’eccezione dell’Italia repubblicana, Guido Carli.

Secondo l’ex governatore della Banca d’Italia (1960-1975), ex presidente della Confindustria, ex ministro del Tesoro il vincolo esterno è stato determinante «per innestare nel ceppo della società italiana» un *insieme di ordinamenti* «che essa, al suo interno, non aveva la capacità di produrre». Il vincolo esterno, insomma, come ciò che ha consentito al nostro Paese di fare quelle riforme economico-sociali che un sistema politico debole e permeabile alle pressioni degli interessi settoriali non avrebbe prodotto in modo endogeno.

Da questa *variabile esogena*, l’Italia avrebbe tratto ripetutamente vantaggio, ‘salvandosi’ per ben tre volte: 1) alla fine del secondo dopoguerra, con l’adesione al sistema monetario internazionale di Bretton Woods e con la partecipazione negli anni ‘50 alle Comunità europee; 2) alla fine degli anni ‘70,

con l'adesione, in un momento di crisi inflazionistica e di forti sommovimenti sociali, al Sistema monetario europeo (Sme); 3) a metà degli anni '90, con la firma del Trattato di Maastricht e con l'avvio della moneta unica.

8.2. Depurato da un certo tono tranchant tipico del genere letterario, il libro-intervista fornisce un'interpretazione dei fondamenti del *vincolo esterno ed europeo* in linea con le più attente ricostruzioni storiografiche.

L'ex Governatore della Banca d'Italia mostra, infatti, di avere acuta consapevolezza della *funzione costituente* che i tre vincoli esterni avevano giocato sino alla soglia degli anni novanta dello scorso secolo nella storia repubblicana. Per Carli il loro significato è quello di un *consapevole atto politico di fede nell'economia di mercato*, di una *scelta di campo geoeconomica e geopolitica* da parte di illuminate élite tecnocratiche che lo 'impongono' ad un *Paese inconsapevole* al fine di 'emanciparlo' dall'atavica refrattarietà del suo ceto politico-amministrativo a perseguire il *bene comune*.

Merito del vincolo esterno è quello di aver dato vita ad un *circolo virtuoso tra due interessi sistemici*. L'interesse del *capitalismo* alla crescita del *commercio internazionale*, l'interesse della *nazione* alla crescita dell'occupazione e del benessere. Per Carli l'Italia, aderendo all'ordine di Bretton Woods (*vincolo atlantico*) e alla decisione contenuta nei Trattati comunitari di dar vita ad "un'economia aperta e in libera concorrenza" (*vincolo europeo*), si è sì "legata" ad un *modello di sviluppo* orientato alla *libertà di commercio* e alla *liberalizzazione degli scambi commerciali*, ma ha altresì 'bilanciato' questo fondamentale 'legame' con l'altrettanto fondamentale 'obbligo' *della regolazione dei mercati e della vita economico-sociale*.

8.3. Vincolo esterno dunque, ma anche *vincolo interno*. Un *compromesso virtuoso* tra le ragioni dell'*emergente Stato commerciale* e quelle dell'*antico Stato nazionale europeo*. Un *modello di sviluppo* fondato sul ruolo trainante della

domanda internazionale ma allo stesso tempo sul ruolo, altrettanto trainante, della crescita del welfare, dell'occupazione, della domanda interna.

Buona globalizzazione, buon nazionalismo che reciprocamente si alimentano. Nella concorde convinzione delle classi dirigenti dell'epoca che una condizione fondamentale per alimentare la crescita fosse la giustizia sociale e la piena occupazione di quei paesi che si aprivano agli scambi internazionali.

Circoli viziosi

9.1. La 'narrazione' di Guido Carli contiene una clamorosa rimozione.

Quando il libro-intervista va alle stampe, il *compromesso virtuoso* tra vincolo esterno (liberalizzazione del commercio) e vincolo interno (crescita, pieno impiego) ha da tempo esaurito la sua *funzione costituente*'. Al suo posto, un *circolo vizioso* tra le ragioni del capitalismo e quelle della nazione.

Ne parleremo ripetutamente nel corso delle lezioni. Qui è sufficiente ricordare che già a partire dalla metà degli anni '70, con la fine del controllo rigoroso dei movimenti di capitali del sistema di Bretton Woods, l'obiettivo macroeconomico e sociale della *piena occupazione* era stato abbandonato.

Benché formalmente intatta sino a Maastricht, la capacità dello stato nazione europeo di governare in autonomia le proprie grandezze macroeconomiche è, infatti, profondamente erosa. Sulle scelte di politica economica pende ormai la "spada di Damocle" dei mercati finanziari che, pienamente liberalizzati, determinano il costo del finanziamento sulla base di un mero giudizio 'privato' di solvibilità. *L'antisovrano*, direbbe forse l'amico e collega Massimo Luciani.

9.2. In ogni caso, è certo è che la "sostenibilità delle finanze pubbliche" è diventata, prima 'silenziosamente' (*Maastricht, Patto di stabilità*) e poi sempre più 'rumorosamente' a partire dalla crisi dei *debiti sovrani* del 2007, un *vincolo*

ineludibile per i Governi e i Parlamenti degli Stati dell'Unione. Un *imperativo assoluto* dell'agenda politica europea, il *supervalore* a cui tutti gli altri valori dell'ordinamento sovranazionale e degli ordinamenti degli Stati membri devono inderogabilmente sottostare (*Fiscal compact*).

Anche a scapito della crescita. Sicuramente a scapito dell'occupazione, a scapito di quello *Stato sociale* a lungo considerato uno dei tratti distintivi della civiltà del Vecchio Continente.

9.3. L'europesismo provinciale e acritico continua a mitizzare il “valore” della stabilità finanziaria, così come l'europesismo del secondo dopoguerra aveva mitizzato il “valore” del “mercato aperto e in libera concorrenza”.

Con una differenza di non poco conto. Che mentre la *groundnorm del mercato unico e concorrenziale* era parte di una “narrazione” progressiva ed espansiva (di una *dottrina del benessere*), la *groundnorm della stabilità finanziaria* è parte di una “narrazione” regressiva e restrittiva, la famigerata ‘*dottrina dell'austerità*’.

Una austerità che promette di essere nel medio periodo “benefica” ed “espansiva”. Ma che, nel breve periodo, postula che i popoli europei rinuncino ad esigere una parte considerevole delle “promesse” al centro dell’“antica” dottrina del benessere e delle loro costituzioni democratico-sociali.

9.4. Il *sovranism*o sembra voler rimettere profondamente in discussione questa convinzione dell’*europesismo globalista*. Laddove i ‘globalisti’ postulano la superiorità, se non l’esclusività, del vincolo esterno, i sovranisti rivendicano la superiorità, se non l’esclusività, del vincolo interno.

Una diatriba che, da opposti punti di vista, ha evidenti riflessi sulla tenuta e sulla capacità normativa ed effettività di una Carta costituzionale che ‘scommetteva’ sulla capacità di tenere armonicamente in equilibrio ‘esterno’ e ‘interno’. Che affidava tanto al principio di apertura all’ordinamento

internazionale (art. 11) quanto alla rifondazione della sovranità statale sulla base di una chiara legittimazione popolare (art. 1 Cost.) e sociale (artt. 1 e 3), la convergente funzione di *(ri)legittimare* eticamente, politicamente ed economicamente, dopo un ventennio di ultranazionalismo autarchico, la *nazione italiana*.

Tutto questo, ‘grazie’ agli opposti ma convergenti fondamentalismi di globalismo e sovranismo, rischia di essere travolto. Come paradigmaticamente mostra il ‘tramonto’ nel nostro ordinamento del diritto di asilo costituzionale, la manifestazione più esemplare della sensibilità universalistico-umanitaria dei Costituenti e, allo stesso, tempo della capacità di leggere e interpretare, anche nella loro funzione politica, l’ordinamento dei diritti umani.

Ma di questo ci occuperemo in uno specifico ed apposito seminario.