

Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2026

Che fine ha fatto l'antisovrano? Sovranità e sovranismo nel mondo globalizzato

di Francesco Marone

Editoriale Scientifica

CHE FINE HA FATTO L'ANTISOVRANO? SOVRANITÀ E SOVRANISMO NEL MONDO GLOBALIZZATO

di Francesco Marone
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli

Sommario: 1. Che fine ha fatto l'antisovrano?; 2. Coordinate minime sul concetto di sovranità per leggere l'antisovrano: 2.1. La sovranità astratta dello Stato-persona e la sovranità popolare; 2.2. *Segue*: il dibattito sull'attribuzione della sovranità allo Stato-persona o al popolo; 3. Crisi dello Stato e crisi delle Costituzioni: 3.1. Il costituzionalismo tra fondazione, limitazione e funzionalizzazione del potere; 3.2. L'antisovrano; 3.3. Crisi della sovranità esterna e crisi dell'effettività costituzionale; 3.4. Le prospettive indicate da Luciani; 4. L'antisovrano trent'anni dopo: continuità e trasformazioni; 5. L'antisovrano è diventato sovrano?; 6. Il sovranismo come falsa risposta alla crisi della sovranità; 7. Sovranità dei valori ed effettività costituzionale nello spazio sovranazionale; 8. Alcune provvisorie conclusioni: l'antisovrano rafforzato.

1. Che fine ha fatto l'antisovrano?

Le modificazioni della struttura economica globale, avviate a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso[1], hanno progressivamente eroso le fondamenta del modello di società tracciato dalle costituzioni del secondo dopoguerra. La globalizzazione del potere economico, travalicando i confini degli Stati ne ha, in qualche misura, inciso la effettiva possibilità di esercitare il proprio potere legale. La sovranità dello Stato sul suo territorio è, quindi, entrata progressivamente in crisi, ma per ragioni molto diverse da quelle che denunciava Santi

[1] Per una chiara ricostruzione dell'emergere di un nuovo modello economico e, con esso, di un nuovo modo di intendere la democrazia e la sua *governance*, si veda G. Azzariti, *Dove è finito il pensiero critico?*, Roma, 2026, pp. 251 ss., il quale parla di una "rivoluzione passiva" delle forze conservatrici rispetto al modello dominante nei trent'anni successivi alla Seconda guerra mondiale.

Romano all'inizio del XX secolo[2]. Non l'emersione di poteri e corpi intermedi all'interno dello Stato, ma l'affermazione di poteri globali tanto forti e penetranti da non poter essere realmente regolati da nessuno Stato singolarmente[3]. Una crisi della sovranità, dunque, rispetto all'esterno, ma con ripercussioni drammatiche anche all'interno dei singoli Stati, impossibilitati a fare politiche tributarie e di bilancio efficaci e, dunque, impossibilitati a rispondere alla domanda di giustizia dei propri cittadini.

Questo fenomeno venne descritto da autorevole dottrina già nel 1996[4]. In quelle pagine, scritte quando la globalizzazione economica stava dispiegando i suoi effetti più dirompenti e la Comunità europea compiva il passaggio decisivo verso la moneta unica, si formulava una diagnosi e un apparato concettuale che, riletti a trent'anni di distanza, rivelano una capacità anticipatrice delle evoluzioni successive. L'antisovrano – la costellazione di poteri economici, finanziari e tecnocratici transnazionali che stava erodendo la sovranità degli Stati nazionali senza disporre di alcuna legittimazione democratica – non è soltanto sopravvissuto alla congiuntura storica che lo aveva generato: si è rafforzato, ha assunto forme nuove, ha trovato alleati imprevisti, forse, in una qualche misura, si è fatto esso stesso sovrano.

Il confronto tra quella diagnosi e la realtà odierna conferma, e per certi aspetti aggrava, le preoccupazioni allora formulate, ma impone anche di misurarsi con un fenomeno che allora non poteva ancora pienamente essere previsto, il sovranismo, ossia la risposta retorica e illusoria alla crisi della sovranità, che pretenderebbe di risolverla ripiegando sulla dimensione nazionale, mentre nei fatti ne accentua l'impotenza.

Lo scopo allora non è accertare se la sovranità statale sia definitivamente tramontata, ma – superate le false soluzioni alla sua crisi –

---

[2] Cfr. S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, 87 ss., ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, a cura di A.E. Cammarata, Milano, 1969, spec. pp. 12 ss., 20 ss., 23.

[3] Sul ruolo del costituzionalismo a fronte di poteri globali, cfr. G. Amato, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in Aa.Vv., *Costituzionalismo e globalizzazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, Napoli, 2014, pp. 3 ss.; L. Casini, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018.

[4] M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, pp. 124 ss.

verificare se e a quali condizioni il costituzionalismo possa tornare a incidere sui poteri che ne svuotano l'effettività[5].

2. Coordinate minime sul concetto di sovranità per leggere l'antisovrano

Pur nella consapevolezza di non poter compiutamente affrontare in questa sede un tema tanto ampio e complesso, è opportuno ripercorrere, sia pure senza la pretesa di essere esaurienti, «la parabola della sovranità»[6].

In principio vi fu lo Stato. Pur nelle differenze, anche significative, che le diverse concezioni dello Stato presentano[7], un elemento sul quale sembrano esservi pochi dubbi è che la formazione dello Stato moderno si accompagna all'affermazione della categoria teorico-generale della sovranità, non solo sul piano temporale[8], ma più profondamente come concetto presupposto della costruzione statuale.

---

[5] Sulla necessità di un rinnovato ruolo del costituzionalismo e dei costituzionalisti, G. Azzariti, *op. cit.*, passim. In termini critici, sul ruolo dei costituzionalisti, si veda anche G. Zagrebelsky, *Tempi duri per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Roma-Bari, 2023.

[6] L'espressione è di G. Silvestri, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3, il cui scritto rappresenta ancora, a trent'anni di distanza, un importante punto di riferimento su queste tematiche. Cfr. anche i più recenti contributi di F. Bilancia, *Sovranità*. Relazione al XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Trento 11-12 novembre 2016); A. Morrone, *Sovranità*. Relazione al XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Trento 11-12 novembre 2016), e O. Chessa, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale*. Relazione al XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Trento 11-12 novembre 2016), tutti in Rivista AIC, 3/2017; M. Cartabia, *The Legacy of Sovereignty in the Italian Constitutional Debate*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2003, pp. 305-326.

[7] Per un'ampia ricostruzione del tema, cfr. M. Fioravanti, *Stato (storia)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 708 ss.

[8] F. Bilancia, *Sovranità*, cit., 3: «Un primo punto fermo che si intende qui assumere, pertanto, è la coincidenza temporale, caratterizzante la stessa genesi materiale – se non teoretica – del diritto pubblico, tra la formazione delle entità statali e la comparsa del concetto di sovranità, soprattutto, come vedremo più avanti, con riferimento alla genesi dei concetti e delle astrazioni teoriche (rispetto agli effettivi, concreti, titolari del potere politico ed alla definita e conchiusa proiezione territoriale dell'entità statale). Come punto di partenza acquisito potremmo, così, condividere

Al di là delle diverse sfumature giuridiche e filosofiche[9], la sovranità rappresenta, in una prospettiva storica, un elemento costitutivo indefettibile dello Stato e ne accompagna, quindi, la nascita e l'affermazione[10].

La "parabola" della sovranità nasce a sua volta da una crisi. Essa matura nel processo storico che porta al superamento della struttura di governo imperniata su Impero e Papato e, poi, progressivamente, alla formazione dello Stato moderno. Non vi è, cioè, un presupposto teorico di quel processo di trasformazione, ma anzi la sua teorizzazione arriva in un momento successivo, a partire dall'opera di Jean Bodin prima e Thomas Hobbes poi[11]. A quel punto la sovranità è già struttura

---

l'idea che "*State and sovereignty emerge as concepts of modern Western rationalism*"». La frase citata è di M. Loughlin, *Why Sovereignty?*, in R. Rawlings, P. Leyland, A.L. Young, *Sovereignty and the Law. Domestic, European and International Perspectives*, Oxford, 2013, p. 34.

[9] Come sottolineato da T.E. Frosini, *Elogio della sovranità*, in federalismi.it, 12/2013, pp. 1 ss., la sovranità è un concetto cangiante e mutevole nel tempo, che «nel corso della storia si è affrancata nella dimensione territoriale e di governo dello Stato, per poi sciogliersi nella titolarità in capo al popolo attraverso la declinazione del costituzionalismo liberale». Sulla mutevolezza del concetto di sovranità, cfr. M.S. Giannini, *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 227, il quale afferma che «anche il contenuto della sovranità, come accade per ogni nozione giuridica di vertice, è soggetto alle variabili, dipendenti e indipendenti, spazio-temporali; rispondere che ogni ordinamento ha le proprie supreme potestà pubbliche sarebbe errato, poiché le supreme potestà pubbliche dello Stato non sono tali perché supreme, ma perché sono dello Stato».

[10] Per M.S. Giannini, *Sovranità (dir. vig.)*, cit., pp. 224 ss., la sovranità «è l'espressione dinamica della statalità». Come osserva G. Berti, *Sovranità*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Milano, 2007, 1067, «la sovranità è un flusso che prorompe dal vertice organizzativo dello Stato e si distribuisce tra le varie funzioni che questo svolge verso la società e verso gli uomini che la compongono […] Così la sovranità conferisce contenuti ed efficacia alle leggi che compongono l'ordinamento normativo, ma allo stesso tempo, adattandosi e quindi modificandosi, conferisce impulsi e giustificazioni agli atti del potere esecutivo, anzi allo stesso potere della sua complessità, ripresentandosi come forza imperativa dei provvedimenti, esenti da obblighi di consenso o accettazione. Uguale vicenda si ripropone per la parte giudiziaria, ovvero per i meccanismi attraverso i quali si costruisce e si palesa la corporeità della giustizia: anche questa viene impartita dallo Stato attraverso l'emanazione di pronunce che si sovrappongono ai rapporti della vita quotidiana e ne definiscono i tratti giuridicamente validi ed effettivi. Insomma, la sovranità definisce insieme lo Stato come unità politica, come organizzazione e come ordinamento giuridico».

[11] J. Bodin, *I sei libri dello Stato*, trad. it. a cura di M. Isnardi Parente, Torino, 1964.

dei nuovi stati nazionali monarchici, che hanno superato il dualismo di Impero e Papato[12] e che riceveranno, con la pace di Westfalia, formale riconoscimento.

Al fine di predisporre un meccanismo in grado di assicurare la pace interna, Bodin, considerato il primo vero teorico della sovranità[13], ritenne necessaria l'esistenza di un potere di ultima istanza, le cui decisioni fossero indiscutibili. Un potere, però, che non è illimitato, potendo essere esercitato solo nella sfera del pubblico[14], e non si autolegittima, trovando invece la sua legittimazione nelle *leges imperii* che preesistono al sovrano[15].

Successivamente, Hobbes ritenne che l'obiettivo dell'abolizione di ogni limite (assolutezza interna) potesse essere raggiunto soltanto unificando fittiziamente tutti i poteri giuridici esistenti sul territorio in una persona statale soggettivizzata nella figura del sovrano, che è *legibus solutus* in quanto è egli stesso legislatore (e quindi soggiacere alle leggi altro non significherebbe che soggiacere a se stesso)[16].

---

[12] M.S. Giannini, *Sovranità (dir. vig.)*, cit., 224 ss., che osserva che la sovranità nasce «per una ragione politica precisa: per attribuire al sovrano dei regni e dei principati ormai liberati dal vincolo della supremazia imperiale una somma di poteri supremi atti a reggere la cosa pubblica»; più di recente, F. Bilancia, *Sovranità*, cit., 3 ss.; A. Morrone, *Sovranità*, cit.; O. Chessa, *Sovranità, potere costituente, stato d'eccezione. Tre sfide per la teoria della norma di riconoscimento*, in *Dir. pubb.*, 3/2012, pp. 755-800.

[13] Si è soliti considerare Jean Bodin, come ricordato da E. Cortese, *Sovranità (storia)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 221, «il grande teorico dello Stato e della sovranità», anche se è lo stesso A. ad osservare che la definizione fornita da Bodin della sovranità «come '*summa legibusque soluta potestas*', spesso evocata in altri tempi come fosse una gran cosa, in realtà non contiene molto di nuovo». L'A. richiama, quindi, anche l'opera del francese François Hotman, avversario del diritto romano con il suo *Antitribonien* (dal nome di Triboniano che, come è noto, fu il giurista che presiedette la commissione per il *Corpus Iuris Civilis* in epoca giustinianea), il quale significativamente esaltò l'originaria sovranità popolare germanica, riducendo il re a semplice mandatario della collettività. Su Bodin, più ampiamente, cfr. anche A. Morrone, *Sovranità*, cit., 16 ss.

[14] J. Bodin, *I sei libri dello Stato*, cit., 159 ss.

[15] Ivi, 368, ove osserva che «il principe non può derogare a quelle leggi che riguardano la struttura stessa del regno e il suo assetto fondamentale, in quanto esse sono connesse alla corona e a questa inscindibilmente unite».

[16] T. Hobbes, *Leviatano*, trad. it. a cura di M. Vinciguerra, Roma-Bari, 1974, vol. I, p. 152, ove afferma che «[…] l'essenza dello stato […] è una persona, dei cui atti ciascun individuo di una gran moltitudine, con patti vicendevoli, si è fatto autore. Colui, che rappresenta questa persona, è chiamato sovrano, e si dice che ha il potere sovrano, ogni altro all'infuori è un suddito». In Hobbes l'origine della sovranità è

Con l'avvento del positivismo giuridico, John Austin ha poi chiarito che il sovrano non può avere non solo doveri, ma neanche diritti nei confronti dei sudditi, perché gli stessi, per avere un valore giuridico, dovrebbero essere posti da un terzo, che acquisterebbe a quel punto il ruolo di sovrano[17]. Un contributo al concetto di sovranità interna è pervenuto anche da Hegel, il quale ha chiarito che la sovranità può assumere un carattere unicamente formale, potendo esservi, in concreto,

contrattuale, derivando dal *pactum unionis* che assoggetta il cittadino al sovrano che, proprio in virtù di tale patto, acquista le prerogative sovrane. Qualsiasi atto di resistenza al comando del sovrano risulterebbe, quindi, essere intrinsecamente contraddittorio: in effetti, per Hobbes, al di fuori dello Stato-persona non può esservi niente di giuridicamente pensabile. Cfr., sul punto, G. Berti, *Sovranità*, cit., p. 1069. Cfr. anche M.S. Giannini, *Sovranità (dir. vig.)*, cit., p. 226, il quale sottolinea, peraltro, che nonostante Hobbes sostenesse «l'unità della potestà sovrana come attributo fondamentale dello Stato», egli restò «in certo modo un outsider rispetto a queste problematiche, in quanto, com'è noto, egli muoveva dal concetto che lo Stato fosse sì persona giuridica ma "artificiale" (*corpus ficticium*), concetto invero mai da lui chiarito poiché, al limite, secondo la logica portante la tesi ogni persona giuridica sarebbe una creatura artificiale». In merito alla teoria della sovranità di Hobbes, cfr. G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 13-18, ove, tra l'altro, ha evidenziato che, «pur avendo una carica persuasiva molto alta, per la sua interna coerenza logica, la teoria hobbesiana della sovranità lascia scoperto il soggetto reale della sovranità, lo pone in piena luce, anche se, sulla scia delle più antiche dottrine del 'corpo astratto' del re, postula una personificazione di tutto l'apparato autoritativo dello Stato, che nel monarca – o in un'assemblea o addirittura nella totalità del popolo – si riassume interamente e senza residui», osservando altresì che «il limite di questa concezione sta nella duplicità di funzioni dello stesso soggetto istituzionale: funzione astratta di sovranità e funzioni concrete di comando (comando generale, tramite la legge, comandi particolari, tramite atti specifici)». Su Hobbes, riassuntivamente, l'evocativa similitudine proposta da A. Morrone, *Sovranità*, cit., p. 7, ove afferma che «come un artista che forgia una materia informe, Hobbes plasma lo Stato, un artificio frutto di puro potere creativo. Lo stato sovrano è diventato depositario di quella trascendente *plenitudo potestatis* che il Rinascimento e la cultura moderna hanno avviato verso la secolarizzazione». Cfr. anche, sulle successive concezioni della sovranità, M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 140, il quale sottolinea anche come, dopo Bodin, l'identificazione del sovrano con il soggetto titolare del potere legislativo è stata ripetuta per secoli. Cfr. J. Bryce, *The nature of Sovereignty*, in *Studies in History and Jurisprudence*, Aalen, 1980, vol. 2, p. 51, ove definisce il sovrano come colui che possiede «the ultimate power either of laying down general rules or of issuing isolated rules or commands, whose authority is that of the law itself».

[17] J. Austin, *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*, London, 1879. Sul punto si richiama, ancora, G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 16.

una scissione tra elemento oggettivo (la legge) ed elemento soggettivo (il comando del sovrano)[18].

2.1. La sovranità astratta dello Stato-persona e la sovranità popolare

Si è rilevato come il principale limite della costruzione hobbesiana della sovranità risiederebbe nella concentrazione in capo a un unico soggetto di una funzione astratta di sovranità e di funzioni concrete di comando. Tale limite emerse, in particolare, già da inizio '800, con l'avvento delle *chartes octroyées*, apparentemente non compatibili con l'unità del potere sovrano. Per non cedere all'idea di una sovranità divisa e salvare l'unità della sovranità fu quindi necessario attribuirla a un terzo soggetto, che non fosse né il re né il parlamento, ma lo Stato stesso.

Tra i teorici di una sovranità "astratta" spettante allo Stato stesso, il tedesco von Gerber occupa certamente un posto di rilievo. Nel suo pensiero, come si è rilevato, «lo Stato è una "persona", che incarna la "potenza etica" di un popolo ed è sovrano in quanto la sua volontà è irresistibile; il potere supremo è "l'anima" della persona statale e possiede quindi la qualità dell'individualità»[19].

Pertanto, nella dottrina giuridica tedesca ottocentesca, la sovranità, attribuita non più al sovrano e nemmeno al popolo, venne ad essere completamente "depoliticizzata": ciò fu possibile, come si è ricordato, attribuendo la sovranità allo Stato-persona, intendendo tale sovranità in senso puramente formale[20] ed eliminando così la confusione tra funzione astratta e funzioni concrete di comando presente nella costruzione hobbesiana.

Il concetto di sovranità astratta fu ulteriormente precisato da Jelli-

---

[18] G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. it. a cura di F. Messineo, Roma-Bari, 1974, p. 445. Sul punto, su tutti, G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 17.

[19] Così G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 19; per il pensiero di Gerber, cfr. C.F. von Gerber, *Lineamenti di diritto pubblico tedesco* (1880), in P.L. Lucchini (a cura di), *Diritto pubblico*, Milano, 1971, pp. 109 ss.

[20] Sul punto cfr., in particolare, G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., che richiama, tra gli altri, H. Quaritsch, *Staat und Souveränität. 1. Die Grundlagen*, Frankfurt, 1970, p. 498; A. Massera, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo, I, Stato-persona e organo-amministrativo. Profili storico-dogmatici*, Milano, 1986, pp. 10 ss. e 281 ss.

nek, secondo cui da essa non può discendere un potere assoluto e senza limiti dello Stato, essendo lo Stato pur sempre un'entità giuridica che nel diritto trova la sua realizzazione: la sovranità, quindi, da un lato è da intendersi quale potere di suprema autodeterminazione giuridica e, dall'altro, di autolimitazione mediante norme[21]. La natura puramente formale della sovranità, condivisa da Jellinek, comporta che essa debba avere un qualche limite (pur non riferendosi a nessun limite in particolare) e, soprattutto, che essa debba rimanere inalterata e sempre uguale a se stessa, pur con i cambiamenti storici dei contenuti concreti della potestà statuale[22]. Questa costruzione teorica consentiva, quindi, di "salvare" l'unità e il concetto stesso della sovranità, a fronte di ogni possibile cambiamento politico[23].

Con Vittorio Emanuele Orlando, anche nella dottrina italiana si preferì imboccare la "terza via" della sovranità, spettante né al sovrano né al popolo ma allo Stato-persona. In particolare, per Orlando, la sovranità è da intendersi «come l'affermarsi dello Stato come giuridica persona, e quindi come la fonte della sua generale capacità di diritto»[24] e si identifica nel comando dello Stato accettato dai componenti della comunità: «il cartesiano cogito ergo sum, applicato allo Stato, si trasforma in un iubeo ergo sum. Lo Stato esiste in quanto comanda e vale in quanto ha la forza di far rispettare il suo comando»[25].

Tacendo delle numerose successive elaborazioni dottrinali, anche svolte sulla base della teoria della sovranità dello Stato-persona, che non vi è spazio di approfondire in questa sede, deve brevemente accennarsi alla teoria della sovranità popolare.

In effetti, già prima della teorizzazione della sovranità dello Sta-

[21] G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, O. Häring, Berlin, 1905, pp. 461 ss.

[22] Ivi, p. 468.

[23] Osserva G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 20, che «con questa teorizzazione si rende immune il supremo principio di autorità da ogni cambiamento politico. Entra nel mondo della teoria giuridica una sorta di metafisica immanentistica del potere, che risucchia nell'ambito della persona statale ogni possibilità di determinazione giuridica. Il diritto, tutto il diritto, sia che stabilisca obblighi, sia che conferisca situazioni giuridiche attive, promana dallo Stato in un processo continuo di autolimitazione, dal quale scaturiscono, con margini più o meno ampi, le posizioni individuali di vantaggio che possono essere fatte valere anche nei confronti dello Stato medesimo».

[24] V.E. Orlando, *Princìpi di diritto costituzionale*, Firenze, 1921, pp. 58 ss. Sul punto, su tutti, cfr. ancora G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 21-22.

[25] V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940, p. 220.

to-persona, si era fatta strada l'idea che la sovranità appartenesse al popolo; idea sempre ricorrente nella storia delle dottrine sulla sovranità e oggetto nei secoli di diverse elaborazioni, alle quali, per ragioni di brevità, si potrà soltanto accennare.

Il concetto di sovranità popolare è stato a lungo considerato evanescente, per i toni astratti e talvolta addirittura mistici che esso ha assunto[26]. Come si è anticipato, la sovranità popolare, pur essendo concettualmente presente nelle elaborazioni anche più risalenti[27], ha trovato una sua prima importante definizione teorica in Rousseau, secondo cui il potere dello Stato trova la sua legittimazione nella volontà generale, attraverso il contratto sociale, portando così all'identificazione tra individuo e Stato[28]. In sostanza, nella teorizzazione del filosofo svizzero, la fonte di ogni legittimazione di tipo politico si deve rinvenire, in ultima istanza, nella sovranità popolare.

Partendo dalla formulazione rousseauiana, il concetto ha visto la sua formulazione più matura nella Germania nel XIX secolo, per poi essere recuperato nelle costituzioni del secondo dopoguerra.

Peraltro, come rilevato in dottrina e come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, l'opzione per la sovranità popolare nelle costituzioni del secondo dopoguerra[29] certo «non implica l'onnipotenza di un soggetto giuridico, il popolo, tanto inafferrabile quanto pericolosamente identificabile con chi se ne dichiari, di volta in volta, interprete autentico»[30], tant'è che le più moderne interpretazioni la pongono in

[26] In questo senso, G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 24, citando, tra gli altri, A. de Tocqueville, *La democrazia in America* (1835), trad. it. a cura di N. Matteucci, Torino, 1968, p. 77, il quale affermava che «il popolo regna sul mondo politico americano, come Dio sull'universo. Esso è la causa e il fine di tutto: tutto ne deriva e tutto vi si riconduce».

[27] Si pensi, ad esempio, all'opera del già citato autore cinquecentesco François Hotman che, con il suo *Antitribonien*, esaltò l'originaria sovranità popolare germanica, riducendo il re a semplice mandatario della collettività. Sul punto cfr. E. Cortese, *Sovranità (storia)*, cit., p. 221

[28] J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, in P. Alatri (a cura di), *Scritti politici*, p. 734.

[29] Un caso a parte è costituito dalla Francia, ove si è storicamente optato per la "terza via" della sovranità nazionale che, come si è scritto, «consente di superare la sovranità del monarca, ma non di arrivare ad una incontrollabile sovranità popolare ed offre il vantaggio, rispetto alla scelta tedesca e italiana della sovranità statuale, di risolvere pure il problema del "portatore" della sovranità» (così G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 25).

[30] In questi termini, ancora G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 26.

relazione non tanto con la nozione astratta di popolo ma con i cittadini, come singoli o appartenenti a formazioni sociali[31].

2.2. Segue: *il dibattito sull'attribuzione della sovranità allo Stato-persona o al popolo*

Provando a tirare le fila di quanto detto finora e venendo più nello specifico alla questione dell'attribuzione della sovranità, occorre ricordare che essa venne risolta, fino a tempi recenti, attribuendola agli organi di vertice dello Stato.

La questione si è posta nuovamente con la fine degli Stati assoluti. Non riconoscendo più il potere assoluto del sovrano o degli organi di vertice dello Stato, diventa nuovamente rilevante, quantomeno sul piano teorico, l'attribuzione della sovranità ed essenzialmente se essa debba essere attribuita al popolo o allo Stato quale persona giuridica.

Prevale, per lo più, questa seconda opzione[32], poiché, come visto, l'attribuzione della sovranità al popolo, in termini strettamente giuridici, è affermazione che diventa difficile riempire di significato concreto[33]. Le dimensioni e la complessità delle moderne democrazie rendono difficile immaginare una concreta partecipazione diretta del popolo

---

[31] Cfr. S. Rodotà, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Pol. Dir.*, 1993, pp. 585 ss.

[32] E. Crosa, *La sovranità popolare dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Torino, 1915; Id., *Miti e realtà costituzionali. Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di* G.M. De Francesco, vol. 2, Milano, 1957, pp. 305 ss.; G. Chiarelli, *Sovranità*, in *Nov. Dig.*, XXII, 1970, p. 1043; E. Tosato, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 3 ss.; V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Rass. giul.*, 1954, pp. 163 ss.

[33] In dottrina, secondo M.S. Giannini, *Sovranità (dir. vig.)*, cit., p. 228, sono rinvenibili quattro diverse letture dell'attribuzione della sovranità al popolo: «1) si tratta di una locuzione politica più che giuridica: giuridicamente significa che lo Stato è democratico; 2) sta a significare che la normativa dello Stato deve conoscere un meccanismo elettorale per la scelta dei reggitori dello Stato stesso; 3) significa che al popolo deve riconoscersi il massimo possibile di poteri negli istituti previsti nella Costituzione; 4) è un'espressione a sé, del tutto distinta da quella di sovranità in senso proprio, attinente ad istituti diversi dalla sovranità nel senso tradizionale». Il riferimento è ai già citati scritti di E. Crosa, *La sovranità popolare dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, cit.; E. Crosa, *Miti e realtà costituzionali. Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, cit., pp. 305 ss.; G. Chiarelli, *Sovranità*, cit., p. 1043; E. Tosato, *Sovranità,* cit., pp. 3 ss.; V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., pp. 163 ss.

all'esercizio della sovranità, se non nei limiti del principio della rappresentanza o, al più, di istituti di democrazia diretta che sono, comunque, un elemento di razionalizzazione dell'impianto rappresentativo della forma di governo, ma non certo la regola generale. L'affermazione solenne dell'attribuzione della sovranità al popolo assume, quindi, un significato più politico che giuridico, nel senso del carattere democratico dello Stato o in accezioni parzialmente diverse[34], ma sembra non essere messo in dubbio che i poteri sovrani vengano, in concreto, esercitati dallo Stato.

Si tratta, poi, di comprendere quali e quante siano le attribuzioni sovrane dello Stato. Già Bodin aveva provato ad elencare le potestà pubbliche costituenti la sovranità e la dottrina successiva aveva ampliato e specificato l'elenco, aderendo al pensiero hobbesiano della unità della sovranità come attributo fondamentale dello Stato[35]. Le ricostruzioni rinvenibili nella storia del pensiero politico e giuridico sono pressoché sterminate e offrono un panorama variabile. Per citare un solo esempio, basti pensare che per Bodin, al di là della elencazione ampia di componenti della sovranità, l'essenza di questa è sintetizzabile in due proposizioni: a) che la prerogativa fondamentale del sovrano è quella di adottare le leggi; b) che è sovrano chi non è mai soggetto all'altrui comando. Diversamente, in Hobbes la *iurisdictio* è parte necessaria del potere regio e, quindi, della sovranità[36]. Questa impostazione è legata al carattere necessariamente unitario e indivisibile della sovranità statale nella dottrina di Hobbes, ripresa dalla giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento che, muovendo proprio dal presupposto dell'unità della sovranità ne elaborò diversi paradigmi[37].

Per il costituzionalismo moderno la questione della sovranità tende a esaurirsi nell'esercizio del potere costituente. Quasi paradossalmente

[34] Come si è visto, M.S. Giannini, *Sovranità (dir. vig.)*, cit., p. 228, fa riferimento ad altre tre possibili concezioni della sovranità rinvenibili nella dottrina giuridica.

[35] Cfr. ivi, p. 226, il quale elenca le otto componenti della sovranità individuate da Bodin, cominciando dalla «potestà di legiferare senza il consenso né di inferiori né di eguali né di superiori, passando poi attraverso la potestà di nomina di titolari di uffici elevati, la potestà impositiva, di battere moneta, di governare la guerra e la pace, la potestà giurisdizionale suprema, le potestà connesse alla fedeltà e all'obbedienza, per arrivare alla potestà di grazia».

[36] T. Hobbes, *Leviatano*, cit., vol. 1, p. 158.

[37] M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, 1979; M.S. Giannini, *Sovranità (dir. vig.)*, cit., p. 226; G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 18 ss.

un potere originario e illimitato si esaurisce, autolimitandosi dentro vincoli giuridico-formali, nel momento in cui fonda un nuovo ordine sociale. Una volta esercitato il potere costituente, ogni potere posto è un potere costituito e, dunque, nessun potere è più sovrano nel senso di illimitato nel suo esercizio discrezionale[38].

Il costituzionalismo post-rivoluzionario, superando l'esigenza di un fondamento trascendente del potere pubblico, può fare a meno di poteri sovrani permanenti. La sovranità è del popolo che la esercita, però, nelle forme legali individuate dal potere costituente, trasformandosi, così, in un insieme di poteri costituiti, in quanto tali non sovrani. La costituzione dello Stato liberale borghese è, tuttavia, caratterizzata dal principio della unità-personalità dello Stato, separato nel suo potere monolitico dalla società civile. Lo Stato ha il monopolio del politico e delle potestà pubbliche e non si ingerisce nella società civile.

Questo modello viene messo in crisi dall'affermarsi nella società dei corpi intermedi, che, mettendo in discussione l'unità e il monopolio dei poteri statali e, dunque, in ultima analisi, la personalità unitaria dello Stato, fanno parlare apertamente di crisi dello Stato[39]. Da quella crisi lo Stato liberale esce con le costituzioni del secondo dopoguerra che segnano la trasformazione dello Stato di diritto borghese in Stato sociale democratico-pluralista, che accoglie e disciplina la partecipazione della società civile alla vita pubblica e, soprattutto, disegna un programma di società nel quale lo Stato interviene direttamente sul tessuto economico-sociale per correggerne le distorsioni in funzione del principio di uguaglianza, non più inteso solo nel senso formale di uguaglianza dinanzi alla legge, come nella tradizione liberale, ma come uguaglianza sostanziale che richiede l'intervento diretto del potere pubblico in funzione di riequilibrio delle condizioni materiali di diseguaglianza.

3. Crisi dello Stato e crisi delle costituzioni

Come all'inizio del Novecento Santi Romano aveva diagnosticato

[38] M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., pp. 143 ss., con la dottrina ivi citata, tra cui, in particolare, V. Angiolini, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana* Padova, 1995, pp. 39 ss.; M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, pp. 66 ss.

[39] Cfr. S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi,* cit.

una crisi dello Stato moderno generata dall'emergere di corpi intermedi e dal «risorgere di tendenze corporative a base professionale», così alla fine del secolo si assiste a una crisi di portata assai più grave[40]. Le cause, però, non sono più interne allo Stato – nel rapporto tra questo e la "sua" società civile – bensì esterne, riconducibili all'impetuoso sviluppo dei fenomeni di globalizzazione[41] e alla crescita di istituzioni internazionali o sovranazionali che erodono progressivamente lo spazio residuo della sovranità statale[42]. Mentre Romano poteva ancora confidare che i nuovi fenomeni sarebbero stati riassorbiti nella statualità, arricchendola anziché dissolverla, per Luciani le prospettive sono assai più limitate: o l'allargamento dello Stato oltre i confini della nazione, o il contenimento dei fenomeni più pericolosi attraverso una ripresa della capacità degli Stati di fare politica[43].

La sfida che Luciani individua è, dunque, radicalmente nuova: i fattori della crisi si situano «prevalentemente al di fuori» dello Stato e le speranze che quei fenomeni vengano riassorbiti nella statualità al suo attuale livello di sviluppo – quello dello Stato-nazione – «sono precluse»[44]. Di fronte all'interrogativo se si debba parlare di crisi o di morte delle costituzioni, Luciani opta per la prima accezione: non una fine consumata, ma un «passaggio non ancora compiuto», i cui esiti restano aperti[45]. Potrebbe condurre alla dissoluzione dell'ordine costituzionale[46], ma anche – ed è l'esito auspicato nel saggio – all'adattamento delle costituzioni alla realtà critica, senza abbandono della loro identità originaria[47].

---

[40] *Ibidem*; M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., pp. 124-125.

[41] Sulla crisi dello Stato e sulle trasformazioni del rapporto fra territorio e potere, cfr. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; Id., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016.

[42] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 125.

[43] *Ibidem*.

[44] *Ibidem*, secondo cui «le prospettive (oltre quella del tramonto definitivo dello stato moderno) sono soltanto quella dell'allargamento dello stato oltre i confini della nazione (il governo mondiale), o quella del contenimento dei fenomeni entro limiti accettabili (specialmente attraverso una ripresa della capacità degli stati di fare politica)».

[45] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 130.

[46] Ivi, p. 131, ove significativamente osserva che «anche se, dunque, non è da escludere che prima o poi si debba stilare l'atto di morte delle Costituzioni, il momento per farlo non è ancora arrivato, e non è affatto detto che debba veramente arrivare».

[47] A dimostrazione della perdurante attualità dell'analisi e dei temi che essa pone, in termini analoghi G. Azzariti, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno a un bivio*, Roma-Bari, 2021, pp. 26 ss. e *passim.*

3.1. Il costituzionalismo tra fondazione, limitazione e funzionalizzazione del potere

Le costituzioni moderne ruotano attorno a tre obiettivi apparentemente inconciliabili: la fondazione e legittimazione del potere; il suo contenimento; la sua utilizzazione per il miglioramento della società[48]. Alle radici del costituzionalismo stanno due sentimenti – l'orrore e il timore – ai quali solo in un secondo tempo se ne aggiunge un terzo, la speranza: quella di poter fondare un nuovo ordine sociale, facendo della costituzione uno strumento non più soltanto di difesa, ma di trasformazione del mondo[49]. È quest'ultimo sentimento a nutrire lo Stato sociale e a mettere in discussione la separazione tra Stato e società civile e la subordinazione del politico all'economico.

Il nesso tra fondazione, limitazione e funzionalizzazione del potere presuppone, pertanto, che il costituzionalismo non riduca il diritto a semplice tecnica di contenimento. Esso riguarda anche la costruzione dell'ordine nel quale la forza sia trasformata in potere regolato e la tutela dei diritti disponga di condizioni istituzionali di effettività. In questa chiave, la limitazione del potere non contraddice la sua necessità, ma ne costituisce la forma giuridica di legittimazione[50].

La sovranità, come categoria fondativa dello Stato, è stata costruita per rispondere a un'esigenza pratica, la legittimazione del potere dei nuovi Stati nazionali emancipatisi dalle autorità universali. Bodin, come visto, colloca l'essenza della sovranità nel potere di dare la legge, separandola dalla *iurisdictio* medievale: «i principi sovrani hanno potere di dare legge a tutti i sudditi, senza eccezione, sia in generale, sia in particolare»[51]. La sua teoria resta ancorata a due sole affermazioni: la prerogativa fondamentale del sovrano è il dare legge ai sudditi e sovrano è colui che non è in alcun modo soggetto al comando altrui. Ma il potere bodiniano non è illimitato, si esercita solo nella sfera del pubblico e non può invadere quella del privato senza tradire la sua stessa ragion d'essere storica e giuridica[52].

---

[48] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 131-132.

[49] Ivi, p. 131.

[50] M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 19-28, spec. pp. 20 e 24.

[51] J. Bodin, *I sei libri dello Stato*, cit., l. I, cap. X, citato da M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 140. La citazione è ripresa anche da G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 10-11.

[52] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 12, richiama opportunamente

La rottura definitiva del vecchio ordine sociale non si compie nell'assolutismo regio ma con la Rivoluzione francese e con Sieyès, che traduce la sovranità nella teoria del potere costituente[53]. È un passaggio decisivo: ridotta all'atto fondativo di un nuovo ordine, depurata di ogni residuo teologico, la sovranità celebra il proprio massimo trionfo e, al contempo, perde la parte maggiore del proprio regno, conservando per sé l'onore della legittimità ma abbandonando al potere costituito il campo della legalità[54].

Da ciò consegue che del concetto tradizionale di sovranità dovrebbe revocarsi in dubbio l'utilità per il diritto costituzionale. Se la sovranità s'intende come indipendenza, essa può predicarsi soltanto nell'ordinamento giuridico, come aveva compreso Kelsen[55]. Se si intende come assolutezza del potere, essa finisce per coincidere con il potere costituente e ne condivide la sorte. Se, infine, si intende come semplice formula riassuntiva dell'assetto dei poteri, perde qualunque valore esplicativo. Continuare a parlare di sovranità può comunque dare luogo a equivoci e l'unico campo nel quale il concetto conserva una funzione non ambigua è quello dell'ordinamento internazionale, dove si limita a descrivere la reciproca indipendenza degli Stati[56]. Ciò che conta, quindi, non è tanto il recupero a ogni costo di una limpidezza del concetto di sovranità, oggi forse non più pienamente possibile, ma verificare l'effettività dei poteri e la capacità del costituzionalismo di porre dei limiti agli stessi, che siano pubblici o privati[57].

---

il fatto che il potere bodiniano si esercita «solo nella sfera del pubblico, non può invadere quella del privato, senza tradire la sua stessa ragion d'essere storica e giuridica». Si veda anche D. Quaglioni, *I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura politica e giuridica dell'età moderna*, Padova, 1992, pp. 199 ss.

[53] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 140-141. Sulla stessa linea, G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., 27: «La stessa introduzione, da parte di Sieyès, del concetto di *pouvoir constituant* non fa che spostare di un gradino il problema, giacché resta sempre da spiegare la giuridicità dell'atto fondativo della costituzione positiva».

[54] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 143-144.

[55] H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, trad. it. di A. Carrino, Milano, 1989, p. 27. Luciani richiama il passo in cui Kelsen afferma che l'indipendenza «non può mai essere un predicato della volontà»: cfr. M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 155.

[56] *Ibidem*.

[57] Cfr. M.R. Ferrarese, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022; A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati. Tutela dei diritti e ruolo dell'antitrust in una prospettiva costituzionale*, Napoli, 2023, spec. pp. 58, 232.

3.2. L'antisovrano

La crisi determinata dalla globalizzazione economica provoca la dissoluzione del legame fra economia e territorio e la sovrapposizione alla Costituzione di regole dettate da istituzioni internazionali sempre più forti che mettono radicalmente in discussione la capacità delle costituzioni nazionali di regolare il potere economico[58]. L'economia nazionale, intesa come economia centrata sul mercato interno, non esiste più. La transnazionalizzazione ha investito non solo il commercio e il capitale finanziario, ma la stessa produzione, mettendo in discussione il legame dell'impresa con il territorio e con i lavoratori[59].

L'erosione della sovranità statale ha radici lontane. Il potere di battere moneta sfugge già da tempo agli Stati e le interconnessioni fra le economie nazionali sono sempre esistite. «Il capitalismo fu, sin dall'inizio, una questione internazionale», come ha scritto David Held[60]. Ma ciò che è radicalmente nuovo è la manifestazione di articolate volontà di governo e orientamento dei processi economici internazionali, con l'obiettivo consapevole di modificare modelli di sviluppo, stili di vita, funzione e posizione sociale del lavoro[61].

Per sussumere in una sola formula i nuovi fenomeni[62], Luciani conia il concetto di "antisovrano", un *quid* che in tutto e per tutto si contrappone al sovrano tradizionale[63]. L'antisovrano non è un soggetto unitario, ma una pluralità di soggetti dallo statuto altamente differenziato; non dichiara la propria aspirazione all'assoluta discreziona-

---

[58] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., 157-162.

[59] Sulle trasformazioni degli spazi e dei tempi del diritto nell'era della globalizzazione, cfr. M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006; Id., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002; G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in Rivista AIC, n. 3/2017, pp. 1 ss.

[60] D. Held, *Democrazia: dalle città-stato a un ordine cosmopolitico?*, trad. it. di A. Caffarena, ora in Aa.Vv., *Cosmopolis. È possibile una democrazia sovranazionale?*, Roma, 1993, 39, richiamato da M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., 166.

[61] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., 162-163.

[62] Ivi, 163: «Il compimento del duecentesimo anno del costituzionalismo (continentale) moderno, il 1989, segna anche (innescando l'esplosione delle tendenze globalizzatrici) il momento di radicale messa in discussione del suo ideale: quello del potere diviso e limitato dai diritti, che era stato scolpito nell'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino».

[63] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., 163.

lità, ma presenta le proprie decisioni come logiche deduzioni da leggi oggettive dell'economia; non reclama una legittimazione trascendente, ma immanente, fondata sugli interessi dell'economia e dello sviluppo; non pretende di ordinare un gruppo sociale dotato di un minimo di omogeneità, ma la totalità dei gruppi sociali; e soprattutto non è l'espressione di una volontà di eguali formata dal basso, ma di strutture organizzate su base timocratica[64]. Come osservato da Luciani, si tratta, ancora oggi, di una politica che ha allo stesso tempo un volto pubblico e privato, nella quale si intrecciano le volontà degli esecutivi degli Stati, di potenti tecnocrazie internazionali (quali il WTO, il FMI, la Banca mondiale) e di quelle che vengono efficacemente definite «imprese transnazionali dominatrici di settori strategici»[65], con espressione che molto bene si presta oggi a descrivere le c.d. *Big Tech*[66].

3.3. Crisi della sovranità esterna e crisi dell'effettività costituzionale

La crisi della sovranità statale non implica necessariamente, di per sé, la crisi della Costituzione. La storia del costituzionalismo democratico mostra, anzi, che la progressiva articolazione del potere interno allo Stato – attraverso partiti, sindacati, associazioni, autonomie territoriali e altri corpi intermedi – ha potuto essere ricondotta entro il raggio ordinante delle costituzioni pluralistiche. In tali vicende, la perdita di compattezza del potere sovrano non ha comportato la perdita della capacità regolativa della Costituzione, ma ne ha piuttosto sollecitato l'adattamento a una società più complessa e differenziata[67].

La distinzione tra sovranità interna e sovranità esterna è utile a cogliere la problematicità delle sfide della contemporaneità. Nel primo caso, l'emersione di nuovi poteri, non solo pubblici ma anche privati[68],

[64] Ivi, 165.

[65] Ivi, 164.

[66] Cfr. M. Luciani, *Relazione conclusiva*, in P. Costanzo, P. Magarò, L. Trucco (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica. Atti del Convegno di Genova 18-19 giugno 2021*, Napoli, 2022, pp. 491 ss., in cui l'A. affronta il tema delle sfide del costituzionalismo nell'era digitale.

[67] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., 162-163, spec. sul carattere non meccanico del rapporto tra crisi della statualità e crisi della Costituzione; cfr. altresì S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., 12 ss.

[68] L'espressione «poteri privati» è emersa in dottrina negli anni '70 (cfr. G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970) ed è oggi sovente accostata alle grandi imprese operanti nei mercati digitali, in alternativa a quella di «autorità

può essere affrontata mediante l'estensione delle garanzie, dei limiti e delle forme di responsabilità costituzionale[69]; nel secondo, invece, la dislocazione del potere oltre lo spazio in cui le costituzioni operano rischia di sottrarre loro una parte rilevante delle loro funzioni[70]. La crisi non riguarda pertanto il semplice affievolimento di alcune competenze dello Stato, né può essere ridotta al trasferimento di attribuzioni a istituzioni sovranazionali. Essa investe la capacità della Costituzione di incidere sui rapporti effettivi di potere e, in particolare, su quella sfera economica che il costituzionalismo democratico e sociale aveva progressivamente ricondotto entro l'orizzonte della decisione pubblica.

Se oggetto della Costituzione è il potere, «nessuna delle sue for-

private» (cfr. C.M. Bianca, *Le autorità private*, Biblioteca di diritto privato ordinata da Pietro Rescigno, Napoli, 1977). Più di recente, si vedano, tra gli altri, A. Iannotti della Valle, *Le «autorità private» digitali e il ruolo del diritto pubblico: attualità e trasversalità dell'opera di Cesare Massimo Bianca*, in *EJPLT*, 2026, *Special Issue*, 1 ss.; L. Torchia, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Il Mulino*, 2024, fasc. 1, 14 ss.; A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit.; G. Resta, *Poteri privati e regolazione*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Potere e costituzione, I tematici, Enc. dir.*, Milano, 2023, 1008 ss.; C. Pinelli, *Il costituzionalismo di fronte ai nuovi poteri privati*, in *Economia pubblica*, 2023, fasc. 1, 115 ss.; O. Pollicino, *Potere digitale*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Potere e costituzione, cit.*, 410 ss.; M. Betzu, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in P. Costanzo, P. Magarò, L. Trucco (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica,* cit., pp. 39 ss.; L. Casini, *Lo Stato nell'era di Google*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2019, pp. 1111 ss.

[69] Traccia la strada verso «*un costituzionalismo di diritto privato*, in aggiunta a quello di diritto pubblico edificato solo contro i pubblici poteri», L. Ferrajoli, *Il futuro del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, p. 187. Nella medesima direzione, appare condivisibile la prospettiva di A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., spec. pp. 57-58, che vede nella limitazione non solo dei poteri pubblici, ma anche e ormai soprattutto dei poteri privati, un necessario obiettivo del costituzionalismo nell'era digitale, individuando realisticamente tali limiti negli strumenti offerti dall'antitrust e ponendo enfasi sul principio di tutela della concorrenza (nello stesso senso, si veda anche Id., *Il Digital Markets Act e il ruolo dell'Unione europea verso un costituzionalismo digitale*, in *Giur. cost.*, n. 3/2022, pp. 1867 ss.; l'esigenza di limitazione dei poteri privati è intuita anche da F. Paruzzo, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, 2022, spec. p. 215, sia pure con diversi punti d'arrivo, che escludono possibili risposte nelle regole del mercato).

[70] Alle costituzioni finirebbe così per sfuggire «la materia prima del loro disporre, e cioè il potere» (M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 163; per il nesso tra sovranità, effettività e trasformazione delle categorie tradizionali: G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 4-7 e 66-69).

me può logicamente sfuggire al contenimento e alla limitazione»[71]. È proprio qui che si manifesta la specificità dell'antisovrano. Là dove il potere economico si territorializza, assume forme giuridicamente riconoscibili e resta esposto a decisioni politiche democraticamente imputabili, la Costituzione può pretenderne la conformazione ai diritti, all'eguaglianza e alla solidarietà. Quando, invece, quel potere si rende mobile, transnazionale, opaco nella sua composizione e presentato come il prodotto necessario di leggi economiche sottratte alla scelta politica, la sua sottoposizione a limiti costituzionali diviene più problematica. La crisi dell'effettività costituzionale consiste precisamente in questo divario: le norme costituzionali continuano a vincolare, sul piano formale, gli apparati pubblici nazionali; ma gli interessi e le decisioni che maggiormente condizionano l'esercizio di tali poteri possono formarsi e operare oltre i confini di quell'ordinamento[72].

Il divario fra spazialità della Costituzione e spazialità effettiva del potere ha, inoltre, un riflesso immediato sulla certezza del diritto. Quando le decisioni determinanti si formano in sedi opache, si sottraggono alla gerarchia delle fonti e sono presentate come esiti tecnicamente necessari, risulta compromessa quella prevedibilità che rende il diritto capace di ordinare i rapporti sociali e di rendere concretamente fruibili le posizioni soggettive[73].

In questa prospettiva, la crisi della Costituzione non coincide con la crisi della politica. Luciani avverte che sarebbe improprio descrivere il processo di globalizzazione come un indistinto assorbimento del politico nell'economico. Operano, piuttosto, volontà di trasformazione sociale, scelte di indirizzo e sedi decisionali dotate di una loro precisa capacità di orientamento. Ciò che entra in crisi è la politica democratica "dal basso", ossia la possibilità di ricondurre le decisioni che incidono sulla vita collettiva a procedure di rappresentanza, responsabilità e controllo pubblico. Si forma così una po-

[71] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 160-161. Per la ricostruzione della Costituzione economica e del progetto di trasformazione sociale, M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, spec. pp. 129 ss.

[72] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 161-163; per la distinta persistenza della sovranità formale e la sua differenziata efficacia sostanziale nel contesto globale, M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile? Sfide e potenzialità dei poteri globali*, in Costituzionalismo.it, n. 3/2024, pp. 89-92.

[73] M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, cit., 43, 47, 50-58, spec. 50-51, 54 e 58.

litica nuova, ma «ben poco soddisfacente in termini di rendimento democratico»[74].

L'esigenza di effettività non autorizza, tuttavia, né una lettura fatalistica della crisi, né la nostalgia per una sovranità statale illimitata. Il problema non è restituire allo Stato una pretesa di autosufficienza che la stessa storia del costituzionalismo ha progressivamente smentito, ma individuare le forme istituzionali e le sedi territoriali nelle quali sia ancora possibile rendere i poteri effettivi nuovamente responsabili davanti ai princìpi costituzionali. La sovranità, in questa chiave, non può più essere concepita come proprietà assoluta di un soggetto, ma come capacità dell'ordinamento di assicurare la prevalenza dei valori costituzionali sui poteri che li minacciano[75]. Il punto, dunque, non è negare che lo Stato nazionale conservi strumenti essenziali di decisione e di garanzia, ma rilevare che tali strumenti non bastano, se esercitati isolatamente, a ricondurre entro il raggio della Costituzione poteri che si organizzano e operano oltre il suo spazio territoriale. La crisi delle costituzioni si manifesta precisamente nella difficoltà di assoggettare tali poteri a limiti, responsabilità e controlli democratici[76]. È da questa difficoltà che prende avvio la riflessione sulle possibili risposte all'antisovrano[77].

3.4. Le prospettive indicate da Luciani

Si deve sfuggire, scrive Luciani, «alla tentazione di ritenere già compiuto il passaggio di consegne dal sovrano nazionale all'antisovrano transnazionale. Le resistenze a questa nuova *démarche* sono ancora forti e strutturate, e la partita è tuttora aperta»[78]. Lo stesso antisovrano è un garante improbabile della governabilità che si è candidato a realizzare. Se, con Carlo Donolo, si definisce la governabilità come

[74] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., 163-165. In prospettiva contemporanea, sul divario tra poteri economici globali e rappresentanza politica, L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, in A. Apostoli (a cura di), *Diritto e politica. Per un costituzionalismo critico*, Napoli, 2024, pp. 20-23.

[75] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 66-71, sul passaggio dalla sovranità come "roccaforte dell'autorità" alla sovranità come presidio dei valori fondamentali.

[76] Tale difficoltà appare ulteriormente accentuata, oggi, se si pensa ai poteri privati digitali, su cui cfr. A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., pp. 10-15 e 36-58.

[77] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 167-182.

[78] Ivi, p. 171.

«il controllo politico-istituzionale del mutamento sociale», il bilancio delle prestazioni rese dall'antisovrano appare tutt'altro che in attivo[79].

La soluzione non può risiedere in un ritorno alla sovranità del singolo Stato, stante l'inevitabile dimensione internazionale[80]. L'Autore esclude parimenti, con argomenti rigorosi e convincenti, la praticabilità immediata di un governo democratico mondiale. Non esiste un "popolo della Terra" che possa fungere da sovrano contrapposto all'antisovrano timocratico. I diritti umani, invocati come fondamento della cittadinanza mondiale, possiedono un'universalità che è «per ora, un mito», come aveva scritto Antonio Cassese[81]. La sfera pubblica planetaria, in cui dovrebbe maturare un'autocoscienza politica comune, non è ancora data.

La via indicata è quella intermedia della restaurazione della politica attraverso organizzazioni sovranazionali regionali – in primo luogo l'Unione europea – formate da componenti almeno minimamente omogenee e aperte alla costruzione di un «demo possibile»[82]. Si tratta di rovesciare la logica economicistica che ha ispirato la creazione di quelle organizzazioni e di sottoporre la libertà dei capitali a limiti e controlli derivanti da accordi internazionali o da istituzioni sovranazionali democraticamente legittimate. Il progetto passa, inoltre, per una ripresa di protagonismo degli Stati e per il recupero del controllo parlamentare sulle scelte di politica internazionale, nella consapevolezza che il dogma della competizione planetaria senza limiti «ha costi politici e sociali che non possono più essere sopportati»[83]. Un fertile terreno di lavoro resta quello «del potenziamento e della riforma delle organizzazioni sovranazionali, che potrebbero essere possenti mezzi di restaurazione della politica e della democrazia, al di là delle ragioni della nuda economia»[84], pur nella consapevolezza di un difetto di democrazia e di ordine costituzionale nell'ordinamento internazionale «che non può più essere a lungo tollerato»[85].

---

[79] C. Donolo, *Ingovernabilità*, in *Laboratorio politico*, 1981, p. 94, richiamato da M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 173.

[80] Ivi, p. 181.

[81] A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 1988, p. 48, citato da M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 175.

[82] Ivi, p. 187.

[83] Ivi, p. 185.

[84] Ivi, p. 187.

[85] Ivi, p. 188.

Questa prospettiva non autorizza, però, un immaginario pacificato dei rapporti tra ordinamenti. La pluralità delle sedi di tutela può offrire strumenti ulteriori di garanzia, ma non elimina il conflitto fra interessi, valori e assetti di potere. La costruzione di un costituzionalismo sovranazionale deve perciò mantenere visibili tali conflitti e predisporre sedi democratiche e responsabilità riconoscibili, senza risolverli nella retorica di una spontanea armonia fra livelli ordinamentali[86].

4. L'antisovrano trent'anni dopo: continuità e trasformazioni

La prospettiva di Luciani, come si è visto, non conduceva affatto alla conclusione che il passaggio dalla sovranità statale all'antisovrano transnazionale fosse ormai compiuto. Al contrario, l'Autore avvertiva, come visto, della necessità di sottrarsi «alla tentazione di ritenere già compiuto il passaggio di consegne dal sovrano nazionale all'antisovrano transnazionale», poiché le resistenze a tale processo apparivano ancora «forti e strutturate» e la partita restava, dunque, aperta[87].

Se, nel 1996, si poteva parlare, a giusta ragione, di una crisi in corso e di una partita ancora aperta, trent'anni dopo il quadro sembra essere ulteriormente deteriorato. Lo scarto strutturale tra la dimensione planetaria dei flussi economici e finanziari e la persistente natura locale dei poteri pubblici si è accentuato. Le decisioni che incidono più profondamente sulla vita dei popoli sono assunte in sedi sovrastatali, private, spesso del tutto opache. L'internazionalizzazione e la privatizzazione dell'economia si sono ulteriormente sviluppate, assumendo forme nuove e incidendo in misura sempre maggiore sulle condizioni materiali nelle quali gli Stati esercitano i poteri loro spettanti[88].

Il primo dato da cui muovere è che la sovranità statale non è venuta meno sul piano formale. Gli Stati continuano ad essere i soggetti fondamentali dell'ordinamento internazionale; dispongono di poteri normativi, amministrativi e giurisdizionali; possono intervenire nell'economia, stabilire tributi, erogare prestazioni sociali, regolare l'iniziativa privata e limitare l'esercizio di attività economiche. Non può, dunque,

[86] M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, n. 2/2006, pp. 1643 ss.

[87] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 171.

[88] Ivi, pp. 161-165; M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile*?, cit., pp. 89-93.

dirsi che essi siano stati sostituiti da un nuovo soggetto sovrano, né che i poteri economici globali abbiano assunto la titolarità della sovranità nel senso classico del termine. Tuttavia, la permanenza di tali attribuzioni non coincide con la conservazione di una piena capacità di esercitarle. È proprio la divaricazione tra titolarità formale ed effettività del potere che consente di comprendere il significato attuale della crisi della sovranità[89].

Non si tratta, peraltro, di una crisi uniforme. La capacità degli Stati di incidere sulle dinamiche economiche e sociali appare profondamente differenziata, dipendendo dalle dimensioni territoriali e demografiche, dalla disponibilità delle risorse, dalla forza delle rispettive economie e dalla posizione occupata nei rapporti internazionali. Gli Stati continuano, quindi, a disporre di margini di scelta, talvolta anche molto ampi, ma tali margini risultano condizionati dalla mobilità dei capitali, dalla concorrenza tra ordinamenti, dall'internazionalizzazione dei processi produttivi e dalla crescente rilevanza di centri decisionali non riconducibili alla struttura tradizionale del potere pubblico. In questo senso può dirsi che la sovranità sia divenuta un «bene contendibile», non perché essa sia stata giuridicamente trasferita ad altri soggetti, ma perché la possibilità di esercitarla in concreto risulta sempre più esposta a condizionamenti esterni[90].

Occorre, tuttavia, evitare di rappresentare gli Stati come soggetti meramente passivi di questo processo. La liberalizzazione degli scambi, la libertà di circolazione dei capitali, le privatizzazioni e la riduzione dell'intervento pubblico nell'economia sono state, almeno in parte, il risultato di decisioni assunte dagli Stati stessi. La crisi della sovranità non può, quindi, essere descritta come l'effetto meccanico dell'azione di poteri ulteriori e del tutto estranei agli ordinamenti nazionali. Ciò non elimina, però, la problematicità del fenomeno. Le decisioni con le quali gli Stati hanno favorito l'apertura dei mercati e la mobilità dei capitali sono venute a inserirsi in un contesto nel quale la capacità di condizionamento dei soggetti economicamente più forti si è progressivamente accresciuta, fino a rendere più difficile il perseguimento di

[89] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 162-163; M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., pp. 89-92.

[90] M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., pp. 89-93; cfr. anche D. Grimm, *Sovranità. Origine e futuro di un concetto chiave*, Roma-Bari, 2023, pp. 91 e 102, richiamato da M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., p. 90.

politiche fiscali, industriali e sociali non conformi alle aspettative dei mercati[91].

Sotto questo profilo, la categoria dell'antisovrano conserva intatta la propria utilità. Il problema non è soltanto la presenza di poteri esterni agli Stati, ma la circostanza che tali poteri si presentino in forme difficilmente riconducibili alle categorie tradizionali del diritto pubblico e privato. Luciani aveva osservato come il processo in atto desse vita a una politica che ha «allo stesso tempo un volto pubblico e privato», nella quale si intrecciano i poteri degli esecutivi statali, delle organizzazioni internazionali, delle tecnocrazie e delle grandi imprese transnazionali[92]. La stessa distinzione tra potere pubblico e potere privato appare, oggi, sempre meno netta, poiché alla tradizionale azione degli Stati si affiancano relazioni transnazionali, organismi tecnici, imprese multinazionali e soggetti finanziari che esercitano un'influenza significativa sulle decisioni pubbliche o esercitano essi stessi un'attività normativa impattante sulla società e sui diritti[93], senza essere sottoposti alle medesime forme di responsabilità politica[94].

Questa pluralizzazione dei centri di potere si manifesta con particolare evidenza nella progressiva finanziarizzazione dell'economia. La libertà di investimento, già indicata da Luciani come uno dei fattori capaci di condizionare l'esercizio della sovranità economica degli Stati, non si esaurisce nella mobilità dei capitali. Essa si accompagna alla concentrazione di ingenti masse finanziarie presso fondi e intermediari che operano attraverso partecipazioni incrociate e assetti proprietari difficili da ricostruire. Ne deriva che decisioni capaci di incidere sulle politiche fiscali, industriali e sociali possono maturare in sedi nelle quali la distinzione tra valutazione tecnica, interesse economico e scelta politica diviene sempre meno percepibile. Il ricorso a società di consulenza, agenzie di *rating* e forme private di composizione delle

[91] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 161-162; M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., pp. 91-92 e 106-110.

[92] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 164-165.

[93] Sull'intreccio fra normazione pubblica e autonomia privata, studiato attraverso la categoria delle "norme polinome", v. M. Cerioni, *La creazione "ibrida" del diritto. Contributo allo studio delle "norme polinome"*, Napoli, 2024. Per il collegamento fra tali trasformazioni, crisi della legge parlamentare e crisi della sovranità, cfr. M. Belletti, *Uno studio appassionato, tra tradizione e innovazione del sistema delle fonti del diritto*, in Nomos, n. 3/2025, pp. 2-5.

[94] M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., pp. 92 e 97.

controversie contribuisce ulteriormente a tale opacizzazione, quando non si traduce nella prestazione di un ausilio tecnico circoscritto, ma finisce per sostituire, di fatto, la valutazione privata alla decisione pubblicamente responsabile[95].

Il quadro non autorizza, tuttavia, a ritenere lo Stato ormai irrilevante rispetto alle dinamiche del capitalismo contemporaneo. L'economia continua a presupporre ordinamenti capaci di assicurare moneta, tutela della proprietà, esecuzione dei contratti e condizioni generali di stabilità. Il rapporto tra Stato e capitalismo resta, dunque, strutturale. La logica capitalistica tende a condizionare la capacità di intervento pubblico, ma, come osserva Chessa, non può «mettere completamente fuori gioco la logica della statualità» senza determinare, nello stesso tempo, la propria scomparsa[96]. La crisi della sovranità non coincide, dunque, con la scomparsa dello Stato, ma con la crescente difficoltà di esercitare efficacemente, in un contesto globale, i poteri che esso continua a conservare[97].

Una manifestazione ulteriore di questa difficoltà è offerta dalla rivoluzione digitale. Le grandi società che gestiscono piattaforme digitali e controllano la raccolta e l'elaborazione dei dati hanno aggiunto all'antisovrano una dimensione ulteriore. Non si tratta soltanto di un nuovo settore dell'economia globale. Le piattaforme digitali organizzano spazi nei quali si svolge una parte sempre più rilevante della vita sociale, stabiliscono le condizioni di accesso ai propri servizi, disciplinano i rapporti tra utenti, definiscono *standard* tecnici e incidono sulla circolazione delle informazioni, nonché sulla stessa possibilità di partecipare al dibattito pubblico[98].

---

[95] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., 168-171; M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., pp. 104-112. Sul rischio di una dipendenza delle istituzioni pubbliche dalle società di consulenza, M. Mazzucato, R. Collington, *Il grande imbroglio. Come le società di consulenza indeboliscono le imprese, infantilizzano i governi e distorcono l'economia*, Roma-Bari, 2023, richiamato da M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., p. 110.

[96] O. Chessa, *Sul rapporto tra Stato e capitalismo. Riflessioni a partire da Hobbes, Schmitt e Mortati*, in Costituzionalismo.it, 3/2024, 35.

[97] O. Chessa, *Sul rapporto tra Stato e capitalismo*, cit., pp. 32 e 35-36.

[98] A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., pp. 46-47; L. Torchia, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2022, pp. 1101 ss., spec. pp. 1102-1104; M. Betzu, *I baroni del digitale. Libertà, democrazia e concorrenza*, Napoli, 2022, 83.

Il rilievo costituzionale di questi fenomeni non dipende dal fatto che le piattaforme possano essere assimilate agli Stati. Esse non dispongono di una legittimazione democratica, non sono titolari del monopolio dell'uso legittimo della forza e non esercitano, in senso proprio, poteri sovrani. Esse, tuttavia, esercitano forme di potere che, pur essendo formalmente private, producono effetti generali e incidono sulla posizione di una pluralità indeterminata di soggetti[99]. Le condizioni generali predisposte unilateralmente dalle piattaforme, le regole sulla moderazione dei contenuti, i criteri di sospensione o esclusione degli utenti e i sistemi automatizzati di selezione delle informazioni costituiscono discipline che, pur non essendo poste secondo le procedure tipiche della produzione normativa statale, assumono una concreta efficacia nei confronti di milioni di persone[100].

Non è privo di rilievo, in particolare, che tali regole siano destinate a operare su scala globale. L'adesione alle condizioni fissate dalle piattaforme è, sul piano formale, volontaria, ma la crescente centralità di tali spazi nella vita sociale, economica e comunicativa rende spesso difficile rinunciare ai servizi offerti[101]. Le norme di *soft law* prodotte dai grandi operatori digitali finiscono così per assumere una «vincolatività di fatto» nei confronti degli utenti, pur provenendo da soggetti privati e pur restando orientate, in via principale, dalle logiche del mercato e dell'organizzazione dell'impresa[102]. Si realizza, in questo modo, una delle caratteristiche più significative dell'antisovrano, la produzione di

[99] Sulla rilevanza costituzionale della rete e sulla sua regolazione, cfr. G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2011, pp. 367 ss.; M. Manetti, *Regolare Internet*, in *MediaLaws*, n. 2/2020, pp. 35 ss.; T.E. Frosini, *L'ordine giuridico del digitale*, in *Giur. cost.*, n. 1/2023, pp. 377-400.

[100] A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., 47-49; P. Bonini, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *federalismi.it*, 11/2020, 265-281, spec. 266-268.

[101] Sul capitalismo informazionale e sui rapporti fra istituzioni e rete, cfr. J.E. Cohen, *Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford, 2019; A. Gatti, *Istituzioni e anarchia nella Rete. I paradigmi tradizionali della sovranità alla prova di Internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2019, pp. 711 ss.

[102] S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Padova, 2011, pp. 23, 32-33; L. Torchia, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, cit., p. 1103; nonché ancora A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., p. 49.

regole capaci di incidere su diritti e libertà senza che sia possibile ricondurne l'origine a sedi effettivamente rappresentative o sottoporle alle garanzie proprie della decisione pubblica.

Il fenomeno non riguarda soltanto la produzione di regole. Le grandi piattaforme tendono, inoltre, ad applicare e interpretare le regole che esse stesse predispongono, fino ad istituire organismi interni chiamati a decidere le controversie relative alla loro applicazione. L'esperienza dell'*Oversight Board* di *Facebook* mostra con particolare evidenza questa tendenza: una "Corte" privata, destinata ad assumere decisioni di rilevante impatto sulla libertà di espressione e sulla circolazione delle informazioni, ma non pienamente riconducibile alle garanzie della giurisdizione[103]. La crisi della sovranità statale si manifesta, dunque, anche come crisi della tradizionale separazione tra produzione, applicazione e interpretazione delle regole, nella misura in cui tutte tali funzioni possono concentrarsi presso soggetti privati operanti oltre i confini del singolo ordinamento[104].

Le trasformazioni descritte non rendono superata la lettura di Luciani, ne confermano, piuttosto, l'attualità. L'antisovrano non è divenuto un soggetto unico né ha sostituito lo Stato. Esso continua a presentarsi come una pluralità di poteri, pubblici e privati, economici, finanziari e tecnologici, capaci di incidere sulle decisioni collettive senza essere sottoposti, nella stessa misura dei poteri statali, a limiti, responsabilità e controlli democratici. Alla mobilità dei capitali e alla transnazionalizzazione della produzione si sono aggiunti il controllo delle infrastrutture digitali, la raccolta dei dati e la capacità di produrre regole destinate, di fatto, ad applicarsi oltre i confini degli ordinamenti nazionali.

---

[103] A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., pp. 232-234; Id., *La giurisdizione privata nel mondo digitale al tempo della crisi della sovranità: il "modello" dell'Oversight Board di Facebook*, in federalismi.it, 26/2021, pp. 144 ss.; G. Cerrina Feroni, *L'Oversight Board di Facebook: il controllo dei contenuti tra procedure private e norme pubbliche*, in *Garante per la protezione dei dati personali*, 16 febbraio 2021.

[104] Sulla tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali in Internet, tra gli altri, cfr. O. Pollicino, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet: A Road Towards Digital Constitutionalism?*, Oxford, 2021.

5. L'antisovrano è diventato sovrano?

In questo quadro, come si è accennato, l'antisovrano si è manifestato, negli ultimi trent'anni, anche attraverso il condizionamento delle politiche e delle legislazioni degli Stati. Molte istanze neoliberiste del capitalismo globale sono diventate legislazione dei singoli Stati nazionali, anche forzando la lettura della Costituzione e della sua funzione di limite al potere politico contingente, quando non modificandola perché era l'unica soluzione[105].

Lo Stato non è più, quindi, un'istituzione politica messa in crisi da poteri globali che la condizionano e ai quali essa, per certi versi, si oppone, ma è progressivamente divenuto parte di quel processo di omogeneizzazione delle politiche economiche e di bilancio mondiali, di stampo neoliberista e funzionalista, che nega i diritti come elemento centrale dell'attuazione costituzionale, relegandoli nello spazio, sempre più angusto, di mitigazione della dinamica economica liberista, in una prospettiva di sviluppo "sostenibile"[106]. In questa prospettiva, è comprensibile che cresca e si rafforzi la domanda di un recupero della sovranità. Resta da verificare, tuttavia, se quella domanda possa essere soddisfatta mediante il ripiegamento sulla dimensione nazionale, ovvero se essa non richieda, piuttosto, di individuare le forme attraverso le quali i poteri che operano oltre lo Stato possano essere nuovamente ricondotti entro limiti costituzionali.

---

[105] Sull'idea che alcune scelte politiche discrezionali siano state imposte al popolo in una prospettiva tecnocratica di ineluttabilità, si vedano le tesi di G. Azzariti, *Diritto o barbarie*, cit.; Id., *Dove è finito il pensiero critico?*, cit.

[106] Si veda G. Azzariti, *Dove è finito il pensiero critico?*, cit., p. 261 (nota 10) che richiama il concetto di "sviluppo sostenibile" facendo rinvio alla nota distinzione di P.P. Pasolini, *Sviluppo e progresso*, in Id., *Scritti corsari*, Milano, 1975, pp. 219 ss., che distingue lo sviluppo dal progresso in termini diversi da quelli attuali nei quali ci si limita a proporre di mitigare gli effetti del neoliberismo. Più precisamente, Azzariti afferma che è «oggi lo "sviluppo sostenibile" che, scontando il paradigma fondato sul dominio dell'economia di mercato e in libera concorrenza, cerca di trovare una via che lo renda compatibile con altre esigenze sociali, dall'occupazione all'ambiente. Una prospettiva che per quanto possa ritenersi auspicabile, sembra lontana dall'idea di un "progresso" che operi al servizio di un progetto di emancipazione sociale a fronte – come scrive Pasolini – di uno sviluppo "la cui figura si è ormai formata e fissata nel contesto dell'industrializzazione borghese". Forse si dovrebbe cominciare a riflettere sul "progresso sostenibile" ovvero su come rilanciare una strategia di cambiamento del modello di sviluppo che si è sin qui realizzato».

In una logica difensiva[107], un ritorno al passato nel senso di una ritrovata centralità della Costituzione come limite al potere, pubblico o privato che sia, non può che essere un primo passo ragionevole e condivisibile. Una prospettiva populista, cioè, nel senso della centralità del popolo nel disegno istituzionale, in linea con la tradizione del costituzionalismo moderno, come depositario della sovranità in chiave di fondazione e articolazione, e poi di limitazione, del potere e non come un indistinto dal quale trarre una prospettiva normativa che poco ha a che fare con le radici del costituzionalismo e della sovranità[108].

6. Il sovranismo come falsa risposta alla crisi della sovranità

Se, come si è visto, la crisi della sovranità deriva dalla crescente difficoltà degli Stati di incidere su poteri che si formano e operano oltre i rispettivi confini, non sorprende quindi che, nel dibattito politico contemporaneo, il richiamo alla sovranità nazionale abbia nuovamente assunto una particolare forza. La riduzione degli spazi delle politiche fiscali e sociali, l'impressione che le decisioni economicamente più rilevanti siano sottratte alla rappresentanza politica e la perdita di effettività di alcune garanzie costituzionali alimentano, infatti, una domanda di recupero della capacità di decisione dei poteri pubblici. Sarebbe, tuttavia, errato ricondurre senz'altro tale domanda al sovranismo.

Il problema della debolezza dello Stato rispetto ai poteri globali è reale[109], così come reale è l'esigenza di rendere nuovamente effettivi gli strumenti attraverso i quali le istituzioni democratiche possono

[107] G. Azzariti, *Diritto o barbarie*, cit., pp. 32 ss.

[108] Sulla trasfigurazione del concetto di popolo, come categoria fondamentale dello Stato costituzionale, nella sua degenerazione populista, si veda G. Azzariti, *Diritto o barbarie*, cit., p. 54, secondo cui «Il popolo diventa, allora, un mero "significante vuoto". Sarà il potente di turno – il leader – che, parlando in nome di tutto il popolo, costruirà un finto corpo politico, un *suo* popolo, prendendo una parte (il *suo* elettorato) per il tutto. Un popolo creato dall'alto, senza intermediazioni ma anche senza un futuro perché sfornito di un passato, privo in sostanza di storia. Votato solo alla soddisfazione di interessi immediati, dominato dalle passioni, assoggettato alle pulsioni. Hanno dato il nome di "populismo" a questo stato di cose, si tratta in realtà di una trasformazione profonda della morfologia sociale e politica».

[109] Il processo di spostamento del diritto al di fuori dello Stato è descritto, tra gli altri, in molte sue Opere, da S. Cassese, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un ordine globale*, Roma, 2009, pp. 41-43; Id., *Dopo lo Stato*, Roma-Bari, 2007, pp.

tutelare i diritti, regolare l'economia e perseguire finalità di giustizia sociale[110]. Il sovranismo non si limita, però, a rivendicare il rafforzamento della capacità statale. Esso tende a identificare la sovranità con la possibilità per ciascuno Stato di decidere in modo tendenzialmente autosufficiente, presentando i limiti derivanti dall'integrazione sovranazionale, dal diritto internazionale o dalla cooperazione multilaterale come altrettante sottrazioni di potere al popolo. In questa prospettiva, la sovranità popolare viene nuovamente rappresentata come la manifestazione di una volontà unitaria, immediatamente riconducibile a un soggetto indistinto denominato "popolo" e, come tale, sottratta alle mediazioni, ai limiti e alle garanzie del costituzionalismo democratico. Ma, come si è già ricordato, la sovranità popolare non implica affatto l'onnipotenza di un soggetto che, proprio perché difficilmente individuabile, rischia di essere identificato con chi pretenda, di volta in volta, di rappresentarne autenticamente la volontà[111].

È qui che il sovranismo si rivela una falsa soluzione. Esso coglie un elemento effettivo della crisi, vale a dire la perdita di capacità democratica degli ordinamenti statali, ma lo traduce nella pretesa di recuperare una sovranità nazionale piena proprio mentre i poteri da contrastare operano, in larga parte, oltre la dimensione del singolo Stato. Il problema posto dall'antisovrano non può essere risolto «sognando improbabili ritorni alla sovranità del singolo stato», poiché le costituzioni nazionali non possono, da sole, disciplinare poteri economici e finanziari che hanno ormai assunto una dimensione transnazionale[112].

La forza persuasiva del sovranismo dipende, tuttavia, dal fatto che esso si innesta su processi sociali e politici che non possono essere sottovalutati. La globalizzazione economica, l'indebolimento delle garanzie del lavoro, la precarizzazione delle condizioni di vita e l'aumento delle diseguaglianze hanno inciso profondamente sulla capacità dei cittadini di percepirsi come partecipi di un comune progetto politico. In questo quadro, la domanda di protezione e di sicurezza può essere facilmente trasformata in una domanda di chiusura, mentre il disagio

10 ss.; Id., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003; Id., *Universalità del diritto*, Napoli, 2005.

[110] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 181 e 185; L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, cit., 20-22.

[111] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 26; M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 181-182.

[112] Ivi, p. 181.

prodotto dalla perdita di potere delle istituzioni rappresentative viene ricondotto alla presenza di vincoli esterni, di organismi sovranazionali o di soggetti estranei alla comunità nazionale[113].

Non sembra, peraltro, corretto stabilire un rapporto meccanico tra globalizzazione, diseguaglianze e affermazione dei movimenti sovranisti. Le ragioni della loro fortuna politica sono molteplici e dipendono anche dalle diverse storie nazionali, dalle trasformazioni delle culture politiche e dalle forme assunte dalla comunicazione pubblica. Ciò non toglie che la crisi delle tradizionali sedi di mediazione politica abbia reso più difficile indirizzare il conflitto verso i poteri effettivamente responsabili della riduzione della capacità di decisione democratica. Il venir meno del radicamento sociale dei partiti, la crescente personalizzazione della competizione politica e la prevalenza di forme di comunicazione immediata favoriscono, infatti, un rapporto diretto tra elettori e *leadership*, nel quale il dissenso, la pluralità degli interessi e le mediazioni istituzionali tendono a essere rappresentati come ostacoli all'espressione della volontà popolare[114].

In questo senso, anche il frequente richiamo alla "governabilità" merita di essere considerato con cautela. L'esigenza di assicurare efficacia e continuità all'azione di governo è, naturalmente, propria di ogni ordinamento democratico. Essa non può, però, essere confusa con la riduzione del ruolo del Parlamento, dei partiti, delle autonomie territoriali e dei corpi sociali[115]. Quando la governabilità viene utilizzata per giustificare la concentrazione del potere presso l'esecutivo e la semplificazione delle procedure di formazione della decisione politica, il risultato può essere non il rafforzamento dell'autogoverno democratico, ma la trasformazione dei cittadini in destinatari passivi di

[113] L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, cit., pp. 24-25; M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 186.

[114] L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, cit., pp. 26-28; H. Kelsen, *Chi dev'essere il custode della Costituzione? (1931)*, trad. it. a cura di C. Geraci, in *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, pp. 275-277. Su questi temi, nell'ottica di recuperare un pensiero critico in funzione di una trasformazione che non può che avvenire attraverso il conflitto, si veda G. Azzariti, *Dove è finito il pensiero critico?*, cit.

[115] Si rinvia alle pagine ormai classiche di N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014, ove l'A. con lungimiranza già lucidamente disaminava le sfide necessarie a una preservazione delle regole del gioco democratico di fronte a una società in cambiamento.

decisioni alle quali non sono più in condizione di concorrere in modo effettivo[116].

Da questo punto di vista, le forme e la gerarchia delle fonti non costituiscono un orpello procedurale, ma sono il dispositivo attraverso il quale la decisione politica resta controllabile, imputabile e reversibile. La loro alterazione, anche quando sia giustificata dall'urgenza o dalla pretesa di efficienza, rischia di ridurre il ruolo delle sedi rappresentative e di indebolire la legalità che rende possibile la responsabilità democratica[117].

Il sovranismo tende così a semplificare il problema, individuando nella perdita di controllo sulle frontiere, nella presenza di istituzioni sovranazionali o nella stessa apertura internazionale dello Stato la causa principale della crisi della sovranità. Ma le maggiori limitazioni alla capacità di decisione degli ordinamenti nazionali non derivano dalla sola esistenza di rapporti internazionali, né dalla circostanza che gli Stati abbiano accettato forme di cooperazione o di integrazione. Esse dipendono, piuttosto, dalla difficoltà di assoggettare a limiti effettivi poteri economici, finanziari e tecnologici che operano su scala transnazionale e che restano, in larga misura, sottratti alla responsabilità politica. Il rischio è allora che il conflitto venga indirizzato verso soggetti più visibili e politicamente più deboli, mentre restano sullo sfondo i

[116] L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, cit., pp. 22-23; M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 186; G. Azzariti, *Dove è finito il pensiero critico?*, cit., p. 263, il quale ricorda come il concetto di "governabilità" sia emerso nel rapporto redatto nel 1975 dalla *Trilateral Commission*, nel quale si indicavano «senza ipocrisie, le ragioni che imponevano alle forze dominanti di cambiare radicalmente il modo di governare se volevano reagire alle nuove e temute sollecitazioni sociali. In particolare, fu chiarito come la richiesta di maggiore eguaglianza, l'estensione della partecipazione popolare, l'imporsi di nuovi diritti, che rappresentavano il frutto delle lotte degli anni precedenti, avevano prodotto un eccesso di domande, sovraccaricando il sistema decisionale, rendendo di fatto ingovernabile la società. Esplicita la conclusione che si ritenne di dovere trarre: poiché "la forza dell'ideale democratico pone un problema per la governabilità della democrazia", diventa determinante ridurre la complessità sociale. Per conseguire questo obiettivo è necessario limitare "l'eccesso di democrazia" diminuendo "le sfere nelle quali i procedimenti democratici vanno bene"; bisogna inoltre ridurre lo spazio dei gruppi marginali, visto che "il funzionamento efficace di un sistema politico democratico richiede, in genere, una dose di apatia e disimpegno da parte di certi individui e gruppi"».

[117] M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Rivista AIC, 2/2020, 109 ss., spec. pp. 137 ss.

processi di concentrazione della ricchezza, la mobilità dei capitali e il potere delle grandi piattaforme[118].

La rappresentazione dello Stato come "cittadella assediata" consente, appunto, di tradurre la crisi della sovranità in un linguaggio più immediato, ma non per questo più aderente alla struttura del fenomeno. L'immigrazione, il terrorismo e la criminalità transnazionale pongono certamente problemi complessi, che richiedono risposte politiche e giuridiche adeguate. Non possono, tuttavia, spiegare la difficoltà degli Stati di contrastare l'elusione fiscale, di sottoporre a regole i mercati finanziari, di disciplinare i poteri delle piattaforme digitali o di preservare l'effettività delle garanzie sociali. La sovranità non viene recuperata spostando il conflitto verso i soggetti più deboli, ma rendendo nuovamente possibile l'esercizio di poteri pubblici capaci di incidere sui centri effettivi della decisione economica[119].

Questa traslazione del conflitto non è neutra neppure sul terreno dei rapporti economici. In un ordinamento nel quale la distribuzione delle risorse e l'effettività dei diritti sociali dipendono anche dalle scelte dei pubblici poteri, il non intervento dello Stato non costituisce una posizione di neutralità, ma può tradursi nella conservazione degli equilibri già esistenti[120]. Il rapporto tra Stato ed economia costituisce, del resto, uno dei nuclei essenziali della politica interna. Come osservava Schmitt, «in ogni Stato moderno il rapporto dello Stato con l'economia forma il vero oggetto delle questioni di politica interna direttamente attuali»[121].

Neppure lo Stato liberale non interventista può, quindi, essere considerato estraneo alla politica economica. Il non intervento nei conflitti sociali ed economici, infatti, lascia spazio ai gruppi di potere già operanti e finisce per tradursi in un intervento a vantaggio del soggetto «di

---

[118] M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., p. 128; L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, cit., pp. 24-25.

[119] M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., pp. 128-129; cfr. anche A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., pp. 53-58.

[120] Sul rapporto tra scelte (o non scelte) in campo economico e diritto costituzionale, cfr. già M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1990, pp. 375 ss.

[121] C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, 1931, trad. it. *Il custode della Costituzione* Milano, 1981, pp. 127-128, richiamato da O. Chessa, *Sul rapporto tra Stato e capitalismo*, cit., p. 12.

volta in volta superiore e privo di scrupoli»[122]. La critica del sovranismo non può allora arrestarsi alla sua diffidenza verso i vincoli esterni. Occorre verificare se il recupero della sovranità nazionale che esso invoca sia accompagnato da una effettiva volontà di disciplinare i poteri privati che concorrono a limitarne l'esercizio, ovvero se esso si risolva in una diversa distribuzione delle immunità e dei vantaggi a favore dei poteri economicamente dominanti.

Ciò non significa, tuttavia, che lo Stato, posto di fronte a poteri che eccedono la sua dimensione territoriale, abbia perduto ogni autonoma capacità di azione. Il rapporto tra Stato e capitalismo resta segnato da una spiccata ambivalenza. Da un lato, gli scambi, la proprietà, l'ordine pubblico necessario alla produzione e, più in generale, la stessa stabilità dei rapporti economici presuppongono un quadro di regole posto e garantito da apparati statali. Dall'altro, il capitalismo tende a contestare la forma-Stato e a limitarne l'intervento, nel timore che le politiche pubbliche incidano sui processi economici oltre la misura che i possessori di capitale sono disposti ad accettare. La logica capitalistica non può, però, mettere completamente fuori gioco la logica della statualità senza determinare, nel medesimo tempo, la propria dissoluzione[123]. Ne deriva che il recupero di una capacità democratica di decisione non costituisce una pretesa anacronistica. Esso non può, però, essere affidato al semplice ripiegamento dello Stato nella dimensione nazionale, ma richiede che i poteri pubblici indirizzino i propri strumenti verso i centri effettivi del potere economico e trovino forme comuni di azione quando la scala del fenomeno renda insufficiente l'intervento del singolo ordinamento.

Anche la diffidenza sovranista verso il multilateralismo appare, sotto questo aspetto, poco convincente. I rapporti bilaterali possono offrire agli Stati una maggiore libertà formale di negoziazione, ma non eliminano le profonde asimmetrie che caratterizzano le relazioni internazionali. Al contrario, quando il confronto avviene tra soggetti dotati di risorse molto diverse, il bilateralismo rischia di rafforzare la posizione del contraente più forte. La progressiva affermazione di istituzioni multilaterali ha certamente comportato limitazioni di alcune prerogative statali, ma ha anche consentito di ridurre le potenzialità

[122] C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, cit., p. 128, richiamato da O. Chessa, *Sul rapporto tra Stato e capitalismo*, cit., p. 13.

[123] O. Chessa, *Sul rapporto tra Stato e capitalismo*, cit., pp. 32, 35.

distruttive della sovranità assoluta e di creare sedi nelle quali gli Stati più deboli possono sottrarsi, almeno in parte, alla pura logica dei rapporti di forza[124].

Il limite del sovranismo consiste, dunque, non nell'aver richiamato l'esigenza di recuperare capacità politica e democratica, ma nell'averla identificata con il ritorno ad una sovranità nazionale autosufficiente. Esso finisce così per indebolire le sedi nelle quali gli Stati possono esercitare congiuntamente i poteri che, singolarmente, non sono più in grado di utilizzare con sufficiente efficacia. La critica dell'antisovrano non richiede, pertanto, l'abbandono dello Stato, né la rinuncia alla sua capacità di intervento; richiede, piuttosto, che tale capacità sia nuovamente posta al servizio dei diritti e dei valori costituzionali[125], anche attraverso forme di cooperazione sovranazionale e multilaterale[126].

7. Sovranità dei valori ed effettività costituzionale nello spazio sovranazionale

La critica del sovranismo non implica che la crisi della sovranità debba essere subita come un processo irreversibile, né che l'indebolimento della capacità di decisione degli Stati renda impossibile ogni reazione dei poteri pubblici. Se il problema deriva dal fatto che poteri economicamente e socialmente decisivi operano oltre i confini nei quali si esercita la sovranità statale, la risposta non può tuttavia consistere nel tentativo di ricostruire una potestà nazionale autosufficiente. Essa richiede, piuttosto, la ricerca delle sedi e degli strumenti attraverso i quali quei poteri possano essere ricondotti entro limiti, garanzie e responsabilità costituzionali. Non è, dunque, proponibile né il ritorno alla sovranità del singolo Stato, né l'isolamento delle economie nazionali. Ma non è neppure pensabile che le costituzioni nazionali possano bastare, da sole, a se stesse[127].

---

[124] M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., pp. 102-103; M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 187-188.

[125] G. Azzariti, *Dove è finito il pensiero critico?*, cit., nonché, già nella medesima prospettiva, Id., *Diritto o barbarie*, cit.

[126] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 185, 187-188; O. Chessa, *Sul rapporto tra Stato e capitalismo*, cit., pp. 35-36; M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., pp. 102-103.

[127] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 181-182.

Il punto di partenza non può che essere costituito dalla funzione che le costituzioni democratiche del secondo dopoguerra hanno inteso attribuire alla politica economica. La crisi dell'effettività costituzionale si manifesta, infatti, quando la sostenibilità economico-finanziaria viene assunta come limite esterno e prioritario rispetto alla garanzia dei diritti, alla redistribuzione delle risorse e alla tutela delle condizioni materiali di libertà e di eguaglianza; quell'insieme di misure di stampo conservatore che Azzariti sintetizza con l'espressione "rivoluzione passiva"[128]. In una prospettiva costituzionale, al contrario, le scelte economiche e fiscali non possono sottrarsi alla loro funzionalizzazione alla persona, alla democrazia e alla solidarietà sociale. È precisamente questa l'ambizione normativa che il costituzionalismo contemporaneo ha esteso alla sfera economica, facendo di quest'ultima non più un ambito sottratto alla Costituzione, ma un settore nel quale il potere deve essere conformato ai valori e ai limiti dell'ordinamento[129].

In questa prospettiva, il costituzionalismo non si limita a ridurre il potere o a distribuirlo tra una pluralità di organi, ma modifica il fondamento stesso della legittimazione, sostituendo al principio di autorità il riferimento a valori che non sono nella disponibilità dei poteri costituiti e che questi ultimi possono soltanto concretizzare e garantire. La sovranità, pertanto, non si identifica più con l'onnipotenza di un soggetto, statale o popolare, ma diviene sovranità dei valori fondamentali, alla cui tutela l'autorità è funzionalmente ordinata[130].

Questa impostazione consente, al tempo stesso, di sottrarsi tanto alla riproposizione della sovranità soggettiva quanto alla dissoluzione della sovranità in una formula puramente retorica. L'art. 1 della Costituzione italiana non attribuisce al popolo un potere originario e illimitato, ma colloca l'esercizio della sovranità entro le forme e i limiti della Costituzione stessa. La sovranità popolare esprime, dunque, il carattere democratico della forma di Stato, senza trasformare né la maggioranza né gli organi che di volta in volta ne esprimono l'indirizzo in soggetti sottratti a vincoli e controlli. La Costituzione repubblicana delinea così un sistema nel quale i diversi poteri istituzionali concor-

[128] G. Azzariti, *Dove è finito il pensiero critico?*, cit., pp. 258 ss.

[129] L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, cit., p. 21; R. Schiattarella, *I valori in economia. Dall'esclusione alla riscoperta*, Roma, 2022; M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 160-161.

[130] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 56-57.

rono, attraverso funzioni distinte e reciprocamente limitate, alla tutela dei valori essenziali della comunità[131].

Il nesso con il problema dell'antisovrano è immediato. Se oggetto della Costituzione è il potere, nessuna delle sue forme può, in linea di principio, sottrarsi al contenimento e alla limitazione. L'ambizione normativa della Costituzione non può quindi arrestarsi dinanzi al potere economico, finanziario o tecnologico, né essere circoscritta ai soli apparati pubblici nazionali. La crisi delle costituzioni si determina precisamente quando poteri formalmente privati, o comunque non riconducibili alle tradizionali strutture statali, incidono sull'effettività dei diritti, sulla distribuzione delle risorse e sulle condizioni della partecipazione democratica senza essere raggiunti da strumenti adeguati di responsabilità politica e di controllo giuridico[132].

La riaffermazione della sovranità dei valori non comporta, tuttavia, l'abbandono della dimensione statale. È attraverso lo Stato che trovano ancora attuazione molte delle condizioni essenziali dell'effettività costituzionale: l'imposizione tributaria, l'organizzazione dei servizi pubblici, la protezione sociale, la garanzia della giurisdizione e la predisposizione di regole capaci di incidere sui rapporti economici. Proprio per questo Luciani individuava nella ripresa di protagonismo degli Stati un presupposto essenziale per la ricostituzione di condizioni minime di democrazia, sottolineando altresì la necessità di recuperare il controllo parlamentare e popolare sulle scelte di politica internazionale. Il rilievo dello Stato non equivale, però, alla sua autosufficienza. Esso costituisce il punto di partenza, non il limite ultimo, di una risposta costituzionale alla crisi[133].

Non sarebbe quindi corretto contrapporre in modo assoluto Stato e dimensione sovranazionale. L'apertura dell'ordinamento al diritto internazionale e alle organizzazioni sovranazionali non esprime una rinuncia alla sovranità, ma può costituire uno strumento per la migliore tutela dei valori fondamentali. Occorre, tuttavia, distinguere l'integrazione istituzionale dall'affermazione dell'antisovrano. La prima può creare sedi ulteriori di decisione pubblica e di garanzia dei diritti, purché sia accompagnata da forme adeguate di legittimazione, di controllo e di responsabilità democratica; il secondo si manifesta,

[131] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 70-73.
[132] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 160-161 e 184-185.
[133] Ivi, p. 186.

invece, quando la dislocazione del potere rende sempre più difficile individuarne il titolare, ricondurne le decisioni a una volontà politicamente responsabile e sottoporlo a limiti giuridici effettivi. Non ogni limitazione dell'autonomia statale costituisce, pertanto, una perdita di sovranità in senso costituzionalmente rilevante[134].

L'esperienza europea rappresenta, sotto questo profilo, il livello nel quale appare più concretamente possibile costruire forme di regolazione dei poteri transnazionali[135]. Ciò non implica attribuire all'Unione europea una capacità generale di soluzione dei problemi posti dalla globalizzazione, né ignorarne i limiti di legittimazione democratica e di effettività politica[136]. Significa piuttosto riconoscere che fenomeni quali la concentrazione del potere digitale, la raccolta e l'utilizzazione dei dati, la disciplina delle piattaforme e la tutela della concorrenza non possono essere affrontati efficacemente con strumenti esclusivamente nazionali. In tali ambiti, il diritto dell'Unione può consentire di sottrarre almeno in parte la regolazione dei mercati e dei poteri privati alla concorrenza tra ordinamenti e di estendere la tutela dei diritti anche nei confronti di imprese stabilite fuori dal territorio europeo, ma operanti nello spazio dell'Unione[137].

Il rilievo di tali esperienze non consiste soltanto nei singoli strumenti normativi adottati. Esse mostrano che il costituzionalismo può conservare una capacità di incidere sui poteri privati quando riesce a collocarsi alla loro stessa altezza, prendendo in considerazione non soltanto la posizione del singolo utente o consumatore, ma anche la struttura dei mercati, la concentrazione delle risorse tecnologiche e le condizioni materiali necessarie affinché diritti e libertà possano essere esercitati in

[134] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 66-68; M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 181-185.

[135] È questa la prospettiva realisticamente assunta a base dell'analisi di A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., pp. 11 ss.; sulla dimensione europea della regolazione digitale, cfr., tra gli altri, G. Finocchiaro, *La sovranità digitale*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2022, pp. 809 ss.; A. Simoncini, E. Cremona, *European Private Law Integration Through Technology: The Constitutional Dimension*, in *Persona e mercato*, n. 2/2021, pp. 244 ss.; G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022.

[136] Su limiti e prospettive di un'Europa politica come necessità, si veda G. Azzariti, *Diritto o barbarie*, cit., pp. 129 ss.

[137] A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., pp. 53-56.

modo effettivo[138]. La delimitazione dei poteri privati non rappresenta, da questo punto di vista, una limitazione estrinseca della libertà economica, ma una condizione perché la concentrazione di risorse, dati e capacità regolative non renda ineffettive le garanzie costituzionali[139].

La valorizzazione della dimensione sovranazionale non può, però, essere assunta come una formula risolutiva. Luciani aveva già rilevato che, in assenza di un popolo mondiale e delle condizioni sociali e politiche necessarie alla sua effettiva rappresentanza, la prospettiva di un governo democratico mondiale non appare né concretamente praticabile né necessariamente auspicabile. La stessa idea di una struttura universale di dominio politico rischierebbe, infatti, di riprodurre su scala più ampia la parabola della sovranità statuale e di trasformarsi in una nuova forma di potere incontrollabile. Ciò non rende irrilevante l'esigenza di una sfera pubblica capace di sottoporre a limiti i poteri globali; impone, piuttosto, di distinguere l'orizzonte verso il quale tendere dalle soluzioni immediatamente disponibili, evitando tanto la pretesa di costruire una sovranità mondiale priva di adeguata base democratica, quanto la rinuncia a ogni forma di coordinamento internazionale[140].

La ricostruzione dell'effettività costituzionale deve, dunque, svolgersi su più livelli. Lo Stato conserva una funzione indispensabile nella garanzia dei diritti e nell'esercizio dei poteri fiscali, sociali e giurisdizionali. Sul piano sovranazionale, l'Unione europea può offrire, in determinati ambiti, una scala più adeguata alla regolazione dei mercati e dei poteri privati transnazionali, così come, a livello internazionale, la cooperazione resta necessaria rispetto a fenomeni che non possono essere ricondotti entro il solo spazio europeo. Non si tratta di distribuire la sovranità tra soggetti diversi secondo un ordine gerarchico, ma di assicurare che il potere, ovunque si formi e qualunque veste giuridica assuma, resti sottoposto ai valori costituzionali e alle garanzie democratiche che ne rendono legittimo l'esercizio[141].

---

[138] Ivi, pp. 56-58.

[139] Questi sono, a ben vedere, gli obiettivi tracciati già da M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 160-161.

[140] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 180-182; G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 67-68; D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995, p. 146; L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, cit., pp. 30-31.

[141] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., pp. 67-68; M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 184-188.

La ricostruzione multilivello dell'effettività costituzionale non può, d'altra parte, tradursi nell'indistinta attribuzione agli interpreti del compito di colmare ogni vuoto politico. La necessità di rendere i princìpi operanti non consente di dissolvere i confini funzionali fra i poteri, né di sostituire alla mediazione democratica una lettura meramente filosofica della Costituzione. Anche la risposta all'antisovrano esige, perciò, legalità, certezza e rispetto delle competenze costituzionalmente definite[142].

È su questa base che la sovranità può essere sottratta tanto alla retorica dell'autosufficienza nazionale quanto alla rappresentazione della sua inevitabile scomparsa. Essa non coincide con la possibilità di isolare lo Stato dai condizionamenti esterni, ma con la capacità delle istituzioni democratiche di rendere effettivi, nelle condizioni storiche date, i princìpi di dignità, eguaglianza, libertà e solidarietà posti dalla Costituzione. Il problema posto dall'antisovrano resta, dunque, quello di costruire le forme attraverso le quali tali princìpi possano continuare ad operare come limiti reali del potere, e non soltanto come affermazioni formali destinate a cedere dinanzi ai rapporti di forza.

8. Alcune provvisorie conclusioni: l'antisovrano rafforzato

Trent'anni dopo *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, il bilancio non è molto rassicurante. L'antisovrano transnazionale non solo non è stato sconfitto, ma si è rafforzato, assumendo forme ulteriori di potere economico, finanziario e tecnologico. La partita che Luciani considerava ancora aperta sembra oggi volgersi a favore di poteri che rendono più difficile l'esercizio effettivo della sovranità democratica degli Stati. Ma la novità più preoccupante è che alla crisi della sovranità si è aggiunta, come ulteriore fattore destabilizzante, la pretesa sovranista di risolverla; una pretesa che, nelle sue manifestazioni più evidenti, rischia di offrire copertura retorica all'antisovrano, spostando l'attenzione pubblica dai poteri che effettivamente condizionano le decisioni collettive verso soggetti la cui incidenza su di esse è incomparabilmente minore[143], con il potenziale effetto, per certi versi paradossale, di rendere sovrano l'antisovrano.

[142] M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, cit., pp. 58, 66, 182 e 213.

[143] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., pp. 170-173; M.R. Ferrarese, *La sovranità è un bene contendibile?*, cit., p. 105.

Il disordine prodotto dalla dislocazione del potere e dalla sua sottrazione a sedi responsabili non è, d'altronde, un mero inconveniente funzionale. Esso colpisce in via primaria il principio democratico-rappresentativo, alterando le condizioni nelle quali il conflitto sociale può tradursi in decisione pubblica e l'indirizzo politico può essere imputato a soggetti responsabili davanti ai cittadini[144].

La parabola della sovranità offre, tuttavia, una chiave per provare a uscire dalla crisi. Se la sovranità assoluta del modello hobbesiano ha rivelato la propria natura distruttiva nei totalitarismi del Novecento e se, dal ripudio di quella catastrofe, è nata l'idea di una "sovranità dei valori" fondata sulla dignità umana, allora è coerente con questa evoluzione che i valori trovino presidio non soltanto negli ordinamenti nazionali, ma anche in strutture sovranazionali capaci di proteggerli là dove i singoli Stati non possono o non vogliono farlo. Come osservato da Silvestri,

> la sovranità dei valori può affermarsi e mantenersi solo per effetto di un'azione incrociata tra sovranità nazionale e potestà sovraordinata dell'ordinamento internazionale e degli ordinamenti sovranazionali, di modo che l'ordinamento nazionale si apra al diritto esterno per la migliore tutela dei valori fondamentali, ma si chiuda rispetto ad esso ogni volta che il nucleo fondamentale dei princìpi venga messo in pericolo[145].

La costruzione della sovranità dei valori presuppone, inoltre, il superamento dell'altra condizione storica della sovranità moderna, ossia la relativizzazione dell'ordine politico mondiale. Scrive infatti Silvestri: «Complemento indispensabile di questo processo è il venir meno dell'altra determinante, la relativizzazione dell'ordine politico mondiale. Se questo complemento viene a mancare, si produrrà inevitabilmente la ricostituzione del potere sovrano classico»[146].

Ne deriva non la dissoluzione della dimensione statale né l'adesione a un indistinto governo mondiale, ma l'esigenza di forme di cooperazione internazionale e sovranazionale capaci di assicurare, oltre i confini dello Stato, la tutela dei valori fondamentali senza svuotare le garanzie costituzionali nazionali[147].

---

[144] M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, cit., p. 227.

[145] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 67.

[146] Ivi, p. 62.

[147] Sulle sedi del governo globale e sulle garanzie oltre lo Stato, cfr. S. Cassese,

D'altra parte, la via indicata dall'articolo 11 della Costituzione italiana è quella dell'apertura della sovranità verso l'esterno, in condizioni di parità con gli altri Stati, per la costruzione di un ordine internazionale fondato sulla giustizia e sulla pace. Si tratta di un'internazionalizzazione del costituzionalismo o, che è lo stesso, di una costituzionalizzazione del diritto internazionale. In quest'ottica è utile, altresì, la consapevolezza che, nella relazione tra Stato e capitalismo, esiste un'asimmetria di fondo che conserva una potenzialità favorevole allo Stato che dispone di strumenti normativi, fiscali e coercitivi che possono incidere radicalmente sull'assetto economico, mentre il capitalismo non può eliminare la forma-Stato senza distruggere le proprie stesse condizioni di esistenza. Questa asimmetria non è un dato immutabile, ma una risorsa ancora disponibile, che attende di essere mobilitata dalla volontà politica[148].

L'indicazione delle organizzazioni sovranazionali regionali – e, in primo luogo, dell'Unione europea – come lo strumento più realistico per contrapporre alla logica dell'antisovrano una logica democratica[149] resta valida e acquista, anzi, nuova urgenza in un momento nel quale l'Unione europea è chiamata a decidere se intenda essere un mero spazio economico funzionale ai mercati globali o un soggetto politico capace di proteggere i propri valori e i diritti dei suoi cittadini. Alla luce degli sviluppi successivi, quella indicazione deve, tuttavia, essere integrata dalla consapevolezza che neppure la dimensione regionale appare, da sola, sufficiente di fronte a sfide che hanno assunto scala planetaria.

In un ordinamento fondato sulla sovranità dei valori, la tenuta della collettività organizzata non riposa su garanzie assolute, ma su garanzie relative, adeguate alla situazione concreta. L'autorità non è più il fondamento di nulla, ma il semplice ausilio materiale della tutela giuridica dei valori. La coesione del tutto non discende dall'alto, dall'autorità di un sovrano, ma è conquista culturale dei membri della comunità, sia come singoli sia come gruppi. La sovranità degli Stati, a dispetto delle declamazioni sovraniste, non sarà recuperata attraverso la chiusura nei confini nazionali, mentre la strada percorribile è, viceversa, la co-

Chi governa il mondo?, trad. it. di L. Casini, Bologna, 2013; G. Amato, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, cit.

[148] L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale,* cit., p. 30; O. Chessa, *Sul rapporto tra Stato e capitalismo*, cit., pp. 35-36.

[149] M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 187.

struzione di una sfera pubblica internazionale e sovranazionale che sia all'altezza dei poteri globali dai quali provengono le sfide più gravi per le democrazie e, forse, per la stessa sopravvivenza dell'umanità. Solo in questa prospettiva la sovranità potrà cessare di essere una categoria meramente evocativa e tornare a svolgere una funzione effettiva al servizio dei popoli e dei loro diritti[150].

Il punto decisivo, allora, è che la garanzia dei diritti non si realizza malgrado il potere, ma mediante un potere che sia giuridicamente fondato, limitato e responsabile. Il compito del costituzionalismo non è inseguire l'illusione di una sovranità senza vincoli, ma costruire poteri pubblici capaci di proteggere diritti e beni comuni contro le forme contemporanee della loro privatizzazione e sottrazione al controllo democratico[151].

* * *

Abstract

Ita

Il saggio rilegge, a trent'anni dalla sua formulazione, la categoria dell'"antisovrano" elaborata da Massimo Luciani per descrivere i poteri transnazionali che erodono l'effettività delle costituzioni democratiche. Dopo una ricostruzione delle principali concezioni della sovranità, distingue la permanenza delle attribuzioni formali degli Stati dalla crescente difficoltà di esercitarle nei confronti del potere economico, finanziario e digitale. L'analisi considera il rafforzamento dei poteri privati, il ruolo delle piattaforme e l'intreccio fra decisione pubblica e interessi transnazionali. Il sovranismo è esaminato come risposta inadeguata a tale crisi, poiché l'autosufficienza nazionale non assicura il controllo democratico dei poteri globali. La riflessione conclusiva individua nella sovranità dei valori e nella cooperazione statale, europea e internazionale le condizioni per rendere nuovamente effettivi i limiti costituzionali al potere e la garanzia dei diritti.

[150] G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 74; L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, cit., p. 30.

[151] M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, cit., p. 231; G. Azzariti, *Dove è finito il pensiero critico?*, cit., passim.

En

The article revisits, thirty years after its formulation, Massimo Luciani's concept of the "anti-sovereign", which describes the transnational powers eroding the effectiveness of democratic constitutions. After outlining the main conceptions of sovereignty, it distinguishes the persistence of States' formal powers from their increasing difficulty in exercising them in relation to economic, financial and digital power. The analysis examines the strengthening of private powers, the role of platforms and the interweaving of public decision-making with transnational interests. Sovereigntism is assessed as an inadequate response to this crisis, since national self-sufficiency cannot ensure democratic control over global powers. The concluding argument identifies the sovereignty of constitutional values and cooperation at national, European and international levels as conditions for restoring effective constitutional limits on power and the protection of rights.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it
Registrazione presso il Tribunale di Roma
ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)