



Università degli Studi di Cagliari

**DOTTORATO DI RICERCA**

SCIENZE GIURIDICHE

Ciclo XXXI

**TITOLO TESI**

*LA SOVRANITÀ INTERNAZIONALE*

*—E I SUOI AGENTI POLITICI—*

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza

IUS13 / IUS14

Presentata da:	Dr. ANDREA LAI
Coordinatore Dottorato	Prof. CRISTIANO CICERO
Tutor	Prof. FRANCESCO SEATZU

Esame finale anno accademico 2017 – 2018  
Tesi discussa nella sessione d'esame Febbraio 2019

<b>Introduzione:</b> Sovranità fra Stati e tra Governo-Comunità .....	4
---	---

*Capitolo I*  
*Il Lungo Concepimento della Sovranità Statale*

I.1. L'Assenza di Autorità Sovrana in Epoca Classica .....	15
I.2. I Prodromi della Sovranità in Età Romana .....	17
I.3. La <i>Respublica Christiana</i> del Periodo Medievale .....	20
I.4. Il Tardo-Medioevo come Fase di Transizione .....	25
I.5. La Nascita della Sovranità nell'Era Moderna .....	27

*Capitolo II*  
*Le Trasformazioni della Sovranità Interna*

II.1. Il Diritto Divino dei Re .....	35
II.2. La Sovranità Dinastica .....	37
II.3. La Sovranità Imperiale .....	40
II.4. La Sovranità Popolare .....	48

➤ <i>La Sovranità Totalitaria</i> .....	50
➤ <i>La Sovranità Parlamentare</i> .....	53
➤ <i>La Sovranità Democratica</i> .....	55
II.5. Sovranità Politica e Ordinamenti Giuridici .....	58

### *Capitolo III*

#### *L'Evoluzione della Sovranità Esterna*

III.1. L'Inesistenza di Sovrana Indipendenza nella Storia Pre-Moderna .....	69
III.2. La Sovranità fra Diritto Internazionale Naturale e Nuovo <i>Ius Gentium</i> Positivo .....	71
III.3. Il Recepimento della Sovranità Statale quale Base Concettuale della Prassi Internazionale ed il Tentativo di Contenerla in Condizioni di Disordine Mondiale .....	73
III.4. Sovranità e Globalizzazione .....	77
➤ <i>L'Ascesa del Modello Europeo a Sistema Globale ed il Suo Mantenimento</i> .....	80
➤ <i>L'Inesistente Raccordo Politico fra Società e Organi della Comunità Internazionale</i> .....	85
➤ <i>I Limiti di un Approccio "dall'Alto" e la Dottrina del Global Administrative Law</i> .....	89
➤ <i>L'Atipicità del Classico Agente della Sovranità Esterna</i> .....	92
III.5. Una Sovranità Europea? .....	95

➤	<i>Il Consiglio UE e il Metodo Intergovernativo “Potenziato” Europeo.....</i>	97
➤	<i>Il Parlamento Europeo e la ‘Sempre più Stretta Unione fra i Popoli d’Europa’ .....</i>	99
➤	<i>La Commissione come Organo “Rappresentativo” dell’UE e Branca di Governo .....</i>	101
	III.6. Dalla Burocratizzazione alla Tecnorazia: un’Analisi Comparata .....	103
	<i>Conclusioni .....</i>	110
	<b>Bibliografia .....</b>	116

## *Introduzione: Sovranità fra Stati e tra Governo e Comunità*

Le persone non esercitano la sovranità, né si sottomettono alla stessa. Esse esercitano varie autorità e si sottomettono al potere. Autorità e potere non hanno sempre e ovunque goduto del supporto, o viceversa sopportato le restrizioni, che la sovranità, una teoria sul nesso fra diritto e potere politico, fabbrica per quest'ultimo. Benché se ne parli genericamente come qualcosa di concreto, che può essere perduto o acquisito, eroso od accresciuto, la sovranità non è un fatto sociale. Essa è un concetto giuridico-politico che certi uomini hanno applicato in determinate circostanze, una qualità che hanno attribuito, o una pretesa che hanno opposto, al potere che essi od altri uomini rivendicavano. Qual è stata allora la funzione di tale nozione? Cosa l'ha distinta da altri modi di pensare al potere politico?

Qualunque cosa possa pensarsene nelle società avanzate, dove ha talvolta assunto significati diversi, il termine sovranità ha originariamente e per lungo tempo espresso l'idea di un'autorità finale e assoluta *dentro* a una comunità politica, di guisa che la stessa fosse ermeticamente chiusa alle ingerenze esterne. Ma se le persone hanno sentito il bisogno di concepire il potere in questi termini, è pur vero che non sempre l'hanno fatto. Quali son allora le circostanze che le hanno spinte a fare ricorso a tale congettura sino a farne un concetto fondamentale, se non perfino a darlo per scontato o, a contrario, respingerlo?

Un indizio sta nell'assenza di qualsiasi nozione di sovranità negli stadi iniziali delle società politiche. Un altro indizio viene dal fatto che, nella storia di ogni tipo di società in cui la questione è sorta, essa è stata più vivacemente dibattuta in certe fasi che in altre. Ed ancora un indizio si trova poi nella tendenza dei membri delle comunità politiche più sofisticate ad attenuare o negare tale attributo dell'autorità di governo, che la storia della filosofia politica rende impossibile ignorare. Tutti questi indizi conducono nella medesima direzione: il concetto —com'è intenzione dimostrare all'esito della presente analisi multidisciplinare— è stato formulato quando le condizioni sociali hanno enfatizzato la mutua *interdipendenza* della *comunità politica* col distinto e più preciso *fenomeno del suo governo*.

In altre parole, l'origine e la storia della sovranità sono strettamente collegate alla natura, alla nascita e allo sviluppo dello Stato moderno, quel particolare mezzo istituzionale per l'organizzazione del potere politico che le società umane hanno creato ad un certo stadio della loro evoluzione, e rispetto al quale la graduale formalizzazione normativa della biunivoca interazione di controllo e sostegno (da parte) della rispettiva comunità di riferimento non ha mai smesso di approfondirsi e di perfezionarsi col tempo, seppure in misura diversamente penetrante guardando da ciascun lato del binomio Stato-società.

Nell'ultimo secolo, in particolare, se è vero che la democrazia ha trionfato su altri modelli storici di configurazione del potere sovrano, assicurando una (qualche) maggior regolamentazione delle autorità preposte all'esercizio della sovranità, è anche vero che la crescita dell'apparato statale e dei suoi compiti nelle società più sviluppate è stata talmente marcata da adombrare tutte le altre forme di associazione; ed è stata così assorbente da coprire qualunque aspetto della vita di relazione. Ciò non equivale peraltro ad affermare che le istituzioni politiche delle varie comunità debbano confondersi con le società stesse. E non bisognerebbe neppure ignorare che lo Stato si distingue sotto diversi aspetti dalle altre possibili istituzioni politiche. Questi due punti sono centrali nella storia del pensiero politico.

Per illustrare il primo sono sufficienti alcune precisazioni. In primo luogo, in nessuna società, in nessun periodo storico, il sistema politico è stato l'unico agente istituzionalizzato all'interno della comunità. L'ordinamento giuridico da esso creato —nelle società avanzate come in quelle primitive— non è mai l'unico insieme di norme regolatrici della condotta dei consociati; ed il ruolo dei cittadini è solo uno fra i tanti che ogni persona ricopre quale membro della società.

A ciò si aggiunga che il potere detenuto e le competenze espletate da ciascun sistema politico variano nelle differenti società, da paese a paese, da un'epoca all'altra; e la questione di quali debbano essere le sue attribuzioni è da sempre stata oggetto di dibattito. In nessun luogo, però, in nessun periodo storico, il controllo dello Stato sulla società è stato completo. Tale dicotomia permane anche in quei regimi totalizzanti nei quali l'identificazione della comunità col sistema politico, se può giungere a ridurre la singolarità dell'individuo sino ai minimi termini, non può arrivare a sopprimere la dialettica “noi” e “loro” senza con ciò regredire allo stadio delle società di tipo tribale, anziché appunto politica.

La distinzione fra Stato e altre istituzioni politiche è poi tanto decisiva quanto la separazione fra la comunità ed il suo sistema politico. Questa asserzione non è però universalmente condivisa poiché è possibile considerare le istituzioni politiche da almeno due punti di vista: si può, infatti, evidenziare la comune funzione a cui servono tutte le istituzioni governative; oppure le si può classificare a seconda dei diversi modi in cui esse svolgono la loro funzione. Dal primo punto di vista, è logico asserire che, siccome ogni società ha un sistema politico, e la funzione di ogni sistema politico è il mantenimento di un ordine sociale tramite l'esercizio dell'autorità entro un certo ambito territoriale, allora ogni forma di governo, ogni sistema politico, è essenzialmente uno Stato ad un certo stadio della sua evoluzione. Secondo tale definizione, non importa dove risieda l'autorità finale, o quanto la stessa possa disperdersi.

A contrario, dal secondo punto di vista, non è la similarità di funzione ad essere significativa, bensì le differenti modalità in cui l'ordine viene mantenuto. Seguendo tale approccio, gli Stati differiscono dalle istituzioni politiche di un passato lontano —come anche dalle organizzazioni internazionali che hanno assai più di recente creato— per il fatto di servire quel compito politico in maniera particolare: non perché rivendichino il monopolio della forza, giacché il potere coercitivo è rintracciabile anche in comunità (storicamente od internazionalmente) prive d'autorità centrale; e neppure per il maggior grado di effettività o continuità nell'esercizio del potere, anche se ciò può essere il risultato dell'esistenza di un'entità statale. La peculiarità dello Stato sorge dal suo imporsi sulla società, per regolare le relazioni dei consociati, secondo un grado di istituzionalizzazione che va ben oltre le capacità delle forme tribali, e con un'intensità superiore ad ogni altro apparato politico organizzato (nazionale od internazionale).

Nelle comunità invece *prive di Stato* —che difettano di quella verticalizzazione del potere di comando tipicamente realizzantesi quando viene ad esistenza un'entità in grado di sostenere la sovranità *interna*— l'autorità viene esercitata ricorrendo ad una costrizione psicologica o morale, più che alla forza; e se alla forza si fa ricorso è perché le regole o le consuetudini sociali lo richiedono. Qualcosa di assai simile parrebbe accadere pure nella comunità internazionale: e ciò non soltanto nella sua versione più classica, in cui la funzione normativa, coercitiva e di accertamento sono il risultato di un fenomeno collettivo quanto paritario; ma altresì nella sua odierna configurazione, a seguito della comparsa di organizzazioni internazionali, laddove cioè sussistano degli apparati organici ai quali i consociati statali della comunità internazionale delegano lo svolgimento di certe funzioni, senza per questo cederle definitivamente.

Così, se da un lato il *soft power* dei fori multilaterali può concretizzarsi grazie ad un processo di “socializzazione” interstatale,<sup>1</sup> che induce l'osservanza da parte dei governi sovrani anche di norme sostanziali le quali di per sé stesse non hanno forza giuridicamente vincolante (il cosiddetto *soft law*),<sup>2</sup> d'altro canto, anche il diritto internazionale formalmente *hard* —in organi d'altissima politica quale può esser il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite— conserverebbe un ruolo come mero argomento

---

<sup>1</sup> J.S. Nye, *Soft Power: The Means To Success in World Politics*, Public Affairs, 2004.

Il concetto di “soft power” è stato sviluppato da Nye con riferimento agli Stati Uniti. Applicarlo alle organizzazioni internazionali significa ribaltarne la sorgente: non cioè il potere informale di una superpotenza rispetto alla comunità internazionale e ai singoli Stati che ne fanno parte, bensì il potere esercitato dalla comunità nel suo complesso, in una qualche sede istituzionalizzata internazionale, nei confronti di uno o più governi.

<sup>2</sup> J.E. Alvarez, *International Organizations As Law-makers*, Oxford University Press, 2006

(giuridico) di persuasione, il cui peso entrerebbe in un bilanciamento degli interessi (politici) in gioco secondo una logica di tipo deliberativo, vale a dire seguendo una razionalità discorsiva.<sup>3</sup>

Il parallelo analogico fra società tribale e comunità internazionale (sia classica che contemporanea) opera dunque quanto alla coazione morale/giuridica. Ma opera altresì riguardo all'eventuale coazione fisica/militare, che in entrambi i casi —a meno di azioni unilaterali illegittime da parte del singolo consociato— può ben essere ordinata dai singoli leader, restando comunque fermo il fatto che la struttura logica di comando *emana invariabilmente dalla comunità*, e ciò anche laddove il comando stesso sia mediato da un'istituzione politica internazionale (non sovrana). Così, ad esempio,

...tenuto conto del fatto che le misure coercitive del Cap. VII [della Carta ONU] sfuggono all'eccezione di *domestic jurisdiction*, si potrebbe ritenere che il Consiglio [di Sicurezza] sia libero di considerare come minaccia alla pace... un qualsiasi comportamento sia esterno che interno dello Stato...

L'art. 39 non fissa alcun limite [al riguardo]... sarebbe impossibile [in effetti] enumerar tassativamente i limiti del Consiglio alla propria valutazione... Ed è per questo che [esso] è investito del potere di stabilirlo caso per caso... [L']unico limite ipotizzabile in queste circostanze è quello che deriva dalla convinzione della *generalità degli Stati della comunità internazionale*... [I]l Consiglio deve necessariamente poter "proporre" le sue valutazioni per conto della comunità internazionale: spetta poi agli Stati *nel loro complesso*... reagire o meno a quanto il Consiglio propone "in loro nome"... Si spiega così anche la grande importanza che rivestono le risoluzioni dell'Assemblea generale, pur senza esser giuridicamente vincolanti...

In mancanza di contestazioni significative si può ritenere che la valutazione del Consiglio sia "legittima" o meglio legittimata dall'insieme degli Stati membri... [Questo] supporto della comunità... non equivale evidentemente ad un voto formale, se del caso preso o da prendere all'Assemblea generale; si tratta invece di un sostegno informale, al di sotto del quale non può dirsi che il Consiglio agisca in nome degli Stati... Né va trascurato che il Consiglio... ha bisogno del [loro] consenso... per l'esecuzione delle sue decisioni.<sup>4</sup>

Pertanto, al di là del dato puramente giuridico, che vorrebbe le risoluzioni assunte *ex* Capitolo VII della Carta ONU essere vincolanti per gli Stati membri, nella comunità internazionale è in definitiva l'aspetto politico, attinente alla legittimità delle decisioni assunte dalle istituzioni che la rappresentano, ad essere rilevante qualora si ricerchi un'autorità di ultima istanza: essa, come accade nelle società tribali, sarà in ultima analisi la comunità stessa, cioè l'insieme dei consociati, e non un apparato da essi distinto.

A contrario, ciascuno Stato costituisce una struttura che *predomina* la comunità sulla quale governa. Sin dai primissimi abbozzi di una tale costruzione, quando ancora era incompleta, essa possedette tale caratteristica. Nelle società arcaiche della Grecia antica che Omero descrisse nel VII a.C. —società non del tutto prive di autorità pseudo-statale ma in cui lo Stato era ben lontano dal suo pieno sviluppo—<sup>5</sup> poteva già distinguersi il comando dei re come qualcosa di diverso rispetto al potere di altri capi tribali, poiché soltanto il primo veniva descritto come un "governo della potenza."<sup>6</sup> E finché quella figura statale (personificata) fosse rimasta a quello stadio primitivo, essa avrebbe insistito su tale qualità.<sup>7</sup>

Ma da quando lo Stato vero e proprio si fosse stabilito con successo, come si vedrà, vi sarebbe stato un confronto fra il "principio della comunità" e il "principio del predominio," cioè tra la persistenza dei vecchi metodi o consuetudini sociali e le pretese del tipo che solo un'autorità di governo separata dalla

<sup>3</sup> I. Johnstone, Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument, in *European Journal of International Law*, Vol. 14, n. 3, 2003, 437-480.

<sup>4</sup> B. Conforti & C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2012, 232-3.

<sup>5</sup> M.I. Finley, *The World of Odysseus*, New York Review Books Classics, 1956, 22, 91-3, 116-17.

<sup>6</sup> F.E. Adcock, "Greek and Macedonian Kingship", in *Proceedings of the British Academy*, 1953, 164-5.

<sup>7</sup> L. Mary, *Primitive Government*, Peter Smith Publisher, 1962, 109-22.

comunità può avanzare, e della cui vittoria—per quanto la stessa sarebbe poi stata differita nel tempo—lo Stato rappresenta la naturale conseguenza.

È in tal senso che l'ascesa dello Stato-organizzazione costituisce il presupposto fattuale della nozione di sovranità. In assenza d'apparato statale, mancherebbe quella base sulla quale può poggiare il potere sovrano. Quando, all'opposto, una società è governata per mezzo dello Stato, l'utilizzo del concetto di sovranità diviene presto o tardi ineluttabile, in quanto sorgono questioni afferenti (1) l'esistenza o meno di un'autorità di ultima istanza, (2) quel che essa implica, e (3) dove la stessa risieda. Ciò nonostante, è pure ben possibile che, sulla scia della costruzione statale, una qualche concezione di sovranità emerga soltanto in un secondo momento. Un nuovo Stato potrebbe venire fondato ma non essere sovrano, proprio come una comunità politica potrebbe esistere senza per ciò dar origine ad alcuna forma statale.

Nella storia delle civiltà, in effetti, al comparire di una qualche versione della statualità non è sempre e comunque al contempo seguito —e talvolta non è seguito affatto— un dibattito sul potere politico in termini di sovranità. Il che dovrebbe indicare come, se anche lo Stato è condizione necessaria affinché vi sia una sovranità, o meglio, affinché si abbia un'entità (distinta dalla comunità) alla quale attribuirle, esso non è una condizione sufficiente. Ciò che sembra essere stato *ulteriormente* richiesto, prima che gli uomini avanzassero la sovranità quale spiegazione da porre a fondamento delle autorità di governo, è che alcuni di essi abbiano cessato, in misura sufficiente, di considerare l'organizzazione politica statale come qualcosa di alieno alla società, ed abbiano invece incominciato ad identificare le strutture e le politiche dello Stato come rispondenti alle esigenze della comunità (o della sua parte dominante).

Ancora una volta, lo stesso ragionamento potrebbe valere per il processo di strutturazione politica della comunità internazionale, anche se in tal caso è evidente che il percorso di riconoscimento della necessità d'istituzioni per la *governance* internazionale sia avanzato solo fino a un certo punto—quello del passaggio da un diritto internazionale di mera coesistenza a uno di cooperazione (o quasi-integrazione). Infatti, sebbene i governi sovrani (e gli uomini che li guidano) possano vedere nel funzionalismo delle istituzioni internazionali un necessario progresso nei loro modi d'interagire, e un modo di risponder più efficacemente a delle esigenze condivise, essi non sono pervenuti a concordare su una gestione politico-decisionale centralizzata della società interstatale, alla stregua di quanto accaduto nelle società umane.

Per comprendere le origini e gli sviluppi della sovranità bisogna quindi distinguere l'affermazione storica dello Stato quale apparato indipendente (rispetto alla comunità governata che però lo legittima) dalla misura in cui esso sia (internazionalmente) riconosciuto e dal grado di effettività del suo governo (a livello interno). Una comunità non potrà divenire conscia dello Stato fintanto che esso non compaia con una determinata forma e con certe prospettive; ma anche allora, esso non potrà governare in modo effettivo finché la comunità politica sulla quale insiste non l'abbia accettato ed anzi accolto—se del caso modificandolo quanto basta a tal fine—prevedendo una qualche forma di giustificazione della sovranità e predisponendo meccanismi minimi attraverso cui venga dato conto del suo esercizio a chi la sostiene.

Solo quando lo Stato inizia a ricevere il supporto di una porzione adeguata della società in cui opera e, nel mentre che ciò avviene, solo una volta che l'apparato statale abbia aggiustato la propria struttura e le proprie attività alle richieste e alle condizioni di una parte della comunità (ed in primo luogo di coloro che rivestono incarichi ufficiali), è allora, e solo allora, che il concetto di sovranità può essere coniato. È in questo senso che, la nascita di una qualche forma di Stato —da intendersi in senso lato come qualsiasi organizzazione governativa— è *condicio sine qua non*, ma non ancora condizione sufficiente, perché possa parlarsi di sovranità. Una comunità ed il suo governo devono essere abbastanza distinti, come possono esserlo soltanto qualora l'autorità sia sorretta da un apparato politico-burocratico riferibile alla specifica comunità (umana o interstatale) considerata. Ma la nascita del potere sovrano è ancora ritardata finché la comunità politica e l'autorità centrale —cioè la società e il singolo Stato,



oppure gli Stati e l'organizzazione internazionale— pur rimanendo necessariamente distinti e autonomi sotto certi aspetti, vengono invece ad essere reintegrati, cioè mutualmente dipendenti, sotto degli altri.

Ora, se una tale integrazione di solito trova la sua consacrazione e disciplina nei testi costituzionali, che *di per sé stessi* comunque non la garantiscono, necessitando le Costituzioni a propria volta del legittimante sostegno politico-fattuale di almeno un porzione della comunità (ed *in primis* degli ufficiali), il discorso si complica ulteriormente per quel che concerne i trattati istitutivi di apparati intergovernativi internazionali, i quali non nascono per la creazione di “super-Stati,” sebbene le competenze agli stessi attribuite possano, in certi casi, giungere sino ad approssimare quelle del governo di uno Stato federale. È comunque solamente quando la società sottostante obbedisce nel complesso alle autorità di governo, e quando queste in qualche modo rispondono del loro operato alla comunità politica in cui governano, che il discorso sul potere politico può avere luogo in termini di sovranità. Il che non è affatto quanto sembra accadere seguendo lo schema del diritto internazionale classico, come nemmeno guardando al fenomeno delle organizzazioni internazionali, anche se per ragioni in parte distinte.

Nel primo di questi casi, infatti, tra le conseguenze della struttura paritaria della società di Stati, vi è quella per cui i suoi membri svolgono il ruolo “di “gestori” della Comunità stessa, deputati *uti universi* a partecipare alla formazione ed imposizione delle norme che governano la Comunità internazionale.”<sup>8</sup> In queste circostanze, è dunque la prima fase, quella della separazione fra la (particolare) società in questione e le unità (sovrane) che la compongono, a non essersi ancora realizzata. Diverso è il caso di eventuali organi ed istituzioni che —tralasciando qui ogni considerazione relativa ad una loro autonoma soggettività giuridica— *dal punto di vista del sistema politico* deliberano ed agiscono in nome della intera comunità internazionale, o di un più ristretto gruppo di Stati (come a livello regionale europeo).

Con la strutturazione di forme di cooperazione intergovernativa, infatti, se si realizza una certa “organicizzazione” della comunità di Stati sovrani, viene cioè compiuto un passo analogo alla scissione di una società tribale in comunità politica con governo separato, sorgono d'altro canto due ordini di questioni relative all'inquadramento della *governance* (globale od europea) all'interno della mappa concettuale ivi proposta. Prima d'indicare quali esse siano, è però necessaria una precisazione aggiuntiva.

L'impianto logico del quale si cercherà di dimostrare la validità, come forse ormai chiaro, si prefigge una sua possibilità d'impiego mediante il ricorso ad una sostanziale analogia di fondo per l'esame comparato sia delle comunità composte da degli enti sovrani statali sia delle società umane statualizzate, le cui unità fondamentali —i singoli individui— *in rerum natura* sono d'altro canto essi stessi delle unità sovrane: del corpo fisico, come delle proprie azioni e decisioni, salvo condizionamenti esterni.

Ebbene, se all'esito di una lunga evoluzione storica, le forme di relazione sociale tra esseri umani hanno maturato le precondizioni per l'emergere (dell'aspetto interno) della sovranità *in senso verticale* quale asse portante del legame Stato-comunità,<sup>9</sup> l'utilizzo speculare del *medesimo* concetto per spiegare *in senso tradizionalmente orizzontale* anche i rapporti esterni fra entità complesse, quali gli Stati esercenti poteri sovrani (nella comunità internazionale od europea), non parrebbe soddisfacente nella misura in cui la loro convivenza abbia superato quello stadio, per così dire “tribale,” in cui l'ordine interstatale dipendeva in primo luogo dalla centralità della consuetudine come fonte del diritto:

Il diritto internazionale è infatti *essenzialmente* consuetudinario, e ciò in ragione dell'assenza di una autorità superiore universale.

---

<sup>8</sup> U. Leanza & I. Caracciolo, *Il Diritto Internazionale: Diritto per gli Stati e Diritto per gli Individui. Parte Generale*, Giappichelli, Torino, 2012, 9.

<sup>9</sup> Ciò peraltro secondo una varietà di concezioni, frutto di susseguenti trasformazioni storiche, che verranno esaminate in dettaglio nel prosieguo del lavoro, e che ad oggi sono ancora in atto.

Mancando un legislatore che monopolizzi la funzione di produzione delle norme, il diritto internazionale non può che nascere anzitutto dall'aspettativa che ogni consociato si comporti così come la gran parte dei consociati di solito si comporta.

In termini formali, la centralità della consuetudine significa che mentre le altre fonti internazionali sono obbligatorie perché così la consuetudine stabilisce, la consuetudine costituisce un fenomeno... la cui giuridicità non dipende da altre fonti bensì... dal fatto che le prime fondamentali (o "costituzionali") regole di ogni comunità nascono per il semplice fatto che ciascun consociato sente di essere tenuto a comportarsi così come perlopiù si comporta la generalità degli altri consociati.

È per questo motivo che la consuetudine viene spesso considerata come fonte di primo grado, mentre i trattati sono da considerare come fonte di secondo grado... In altri termini, un trattato è obbligatorio per le parti perché consuetudinariamente la generalità degli Stati (e non le sole parti del trattato) vuole che lo sia, secondo la norma consuetudinaria *pacta sunt servanda*, mentre la consuetudine non è obbligatoria per il fatto di costituire un accordo, bensì per la intrinseca socialità del diritto.<sup>10</sup>

Ora, tale precisazione, oltre a spiegare la differenza fra diritto internazionale generale e quello speciale —che non è una questione di grado inteso come forza gerarchica, potendo la convenzione, se del caso, derogare alla norma consuetudinaria— ci aiuta a comprendere anche il perché la consuetudine, nell'ordinamento internazionale come in quelli interni, "continui ad essere accettata tra le fonti del diritto nonostante manchi di una previa definizione normativa dei soggetti abilitati a produrla e del suo procedimento di formazione."<sup>11</sup> In particolare:

[La consuetudine] non differisce dalle fonti-atto per il suo carattere spontaneo anziché volontario: anche la consuetudine è "voluta" dai soggetti che la producono. Giova piuttosto considerare che la [stessa] è espressione tipica di autonomia della produzione normativa, la quale, all'opposto dell'eteronomia che caratterizza le fonti-atto, è tale perché i soggetti che producono la norma coincidono coi destinatari della stessa. Conseguentemente, si può presumere che costoro siano provvisti di una legittimazione *politica* sufficiente allo scopo, mentre i titolari del potere di produrre diritto secondo i procedimenti *[giuridici]* previsti per le fonti-atto di solito dispongono di tale potere a nome e nei confronti della collettività destinataria delle norme così prodotte, e proprio per questo *vanno individuati preventivamente e debbono conformarsi a requisiti che li vincolano sul piano procedurale*.<sup>12</sup>

Una delle direzioni in cui si muoverà inizialmente l'indagine sulla sovranità dovrebbe quindi attenere, preliminarmente, al *se* la stessa possa concettualmente esistere e al *come* —in caso affermativo— essa si attinga, a seconda del fatto che la comunità (1) abbia o meno superato lo stadio 'tribale' cui corrisponde un metodo di normazione 'primitivo'; ed (2) abbia poi sviluppato un 'corpo politico' in cui l'apparato di governo, dopo essersi staccato dalla società, vi sia anche stato reintegrato, tramite procedure normative che disciplinano le pubbliche autorità, in misura sufficiente a poter parlare di *legittima* sovranità.

Il tutto dipenderebbe, peraltro, anche dalle possibili combinazioni della Relazione fra la prevalente concezione di Diritto (naturale o positivo) e l'Ordine Sociale considerato (nazionale od internazionale); e quindi ancora dal fatto che entro la società si sia o meno sviluppata una qualche istituzione politica. Per esempio, sarebbe corretto parlare di sovranità quando non solo il sistema politico è soggetto alla *legalità*, come in uno Stato di Diritto, ma qualora la subordinazione al dato giuridico dell'apparato organizzativo di governo o intergovernativo fosse addirittura tale da derivare la propria fonte di *legittimazione* politico-formale da una legge "esterna" (come il diritto divino o il testo di un trattato)?

---

<sup>10</sup> C. Focarelli, *Diritto Internazionale*, Wolters Kluwer – CEDAM, 2017, 102.

<sup>11</sup> C. Pinelli, *Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 165. [*enfasi aggiunta*]

<sup>12</sup> *Ibidem*. [*enfasi aggiunta*]

Fintanto, infatti, che la giustificazione dell'autorità sovrana nasce da una Costituzione, cioè da un testo di legge *sentito come proprio* dalla comunità politica di riferimento, non sembrerebbero derivare particolari problemi da ciò che Jürgen Habermas ha chiamato “il paradosso della legittimità che nasce dalla legalità;” e ciò sebbene, a rigor di logica, dovrebbe invece essere la legalità, in definitiva a (dover) promanare dalla massima autorità politica, che può dirsi sovrana unicamente se sovraordinata perfino rispetto a quella Legge che, per quanto fondamentale, dal potere costituente è stata emanata, e dallo stesso si suppone che continui ad essere astrattamente legittimata. Il perdurare di tale legittimazione *meramente formale* del sistema politico (la legittimazione proveniente dalla legge), se e finché perdura, secondo Habermas, “deve essere spiegato per mezzo dei diritti che l'esercizio dell'autonomia politica garantisce ai cittadini,”<sup>13</sup> grazie cioè ad una qualche combinazione nella misura dei livelli di garanzia che sono giuridicamente riconosciuti quanto alle (i) opportunità formali di partecipazione nella vita politica e (ii) alle libertà civili, come del resto tradotti nei principali strumenti internazionali sui diritti umani.

Ed in effetti, secondo una prospettiva storico-evolutiva, cioè ancor prima che a livello di principi, parrebbe arduo affermare che il comando imposto da governi autoritari sia sostenibile nel lungo periodo —ammesso che lo sia nel medio o nel breve— laddove il regime in questione non conceda neppure quel minimo di garanzie *materiali* al di sotto delle quali, se dall'esterno si potrebbe avere un intervento umanitario in nome della comunità internazionale,<sup>14</sup> all'interno potrebbe arrivarsi ad una rivoluzione, cioè all'antitesi di quella stabilità necessaria alla dialettica Stato-comunità, il cui funzionamento si è detto, e si vedrà essere, alla base del concetto di sovranità legittima, e quindi sostenibile.

Storicamente “la partecipazione dei cittadini e le libertà politiche [vennero ad esser] assicurate come perfezionamento delle libertà civili, come la loro garanzia.”<sup>15</sup> E se la conquista di queste ultime ha preceduto (ed in qualche modo placato e ritardato) le rivendicazioni di maggiori diritti politici da parte di tutte le classi sociali (ed in primo luogo di quella borghese), è solo perché il riconoscimento di diritti sostanziali da opporre alle pretese della tirannia è risultata più urgente, od in certo senso preliminare e sufficiente, secondo le esigenze dei diversi periodi storici. Il che non significa tuttavia che la negazione di diritti partecipativi nel governo e nell'amministrazione dello Stato non sia stata combattuta, né che possa essere compensata dall'implementazione di politiche popolari e dal riconoscimento dei soli diritti civili, economici e sociali. Vi è sempre una soglia, storicamente-contingente, oltre la quale tanto l'illegittimità empirica-sociale quanto quella normativa-formale possono produrre instabilità, sino a causare il venir meno dell'ordine costituito, od una riconfigurazione sostenibile dello stesso.<sup>16</sup>

Nel pensiero politico moderno, la tesi dell'insostenibilità dell'ordine sociale basato sul solo monopolio della forza non costituisce peraltro una novità. Ritornando sulle sue posizioni in materia, espresse già dalla prima metà del secolo scorso, Harold Laski notò quanto segue:

[L]a base dello Stato è chiaramente un bacino d'individualismo perché la volontà di ciascuno è qualcosa che, in ultima istanza, si autodetermina... [N]ello Stato non c'è mai stata una certezza a priori che l'autorità governativa verrà obbedita. La possibilità di anarchia è teoricamente presente in ogni momento. Il perché sia raramente operativa richiede un'investigazione più complessa.

---

<sup>13</sup> J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press paperback ed., 1998.

<sup>14</sup> Si veda capitolo III.3.

<sup>15</sup> R. Bin, ‘Stato di Diritto’, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Giuffrè, 2011, 1149.

<sup>16</sup> Ciò è vero non solo per le costruzioni statali, ma anche per quelle interstatali. È anzi proprio in relazione a una di esse che è stata tracciata la distinzione fra diversi generi di legittimità, ulteriormente suddivisibile in legittimità procedimentale (o *input legitimacy*) e legittimità dei risultati (od *output legitimacy*): J.H.H. Weiler, ‘Europe in Crisis—On ‘Political Messianism’, ‘Legitimacy’ and the ‘Rule of Law’’, in *Singapore Journal of Legal Studies* (2012) 248.

Un'analisi realistica dello Stato moderno quindi suggerisce che ciò che chiamiamo azione statale è, in realtà, l'azione del governo. È una politica offerta al popolo affinché l'accetti. Diviene azione statale quando quell'accettazione diventa operativa. [...]

...Il problema dell'autorità allora diviene chiaro. Vogliamo sapere perché gli uomini obbediscono al governo. Vogliamo le cause che spiegano il fatto certamente sorprendente del volontario asservimento della grande massa degli stessi ad una piccola porzione del loro numero... È senz'altro vero che... lo Stato sia costruito sull'inerzia umana... Ma questa non è la risposta completa al problema.

I filosofi della politica sono, per la maggior parte, divisi... in due scuole di pensiero. La più importante, perché è quella che ha più sottilmente influenzato i risultati della scienza giuridica, è forse la scuola di Hobbes. Secondo questa visione... osserviamo la legge perché le sanzioni per la disobbedienza sono, per la maggior parte di noi, troppo serie da sopportare...

Che tale teoria abbia un elemento di verità è certo indubitabile... Il fatto [tuttavia] è che un'unità prodotta dal terrore è al meglio artificiale, e quando vengono attaccate le più profonde convinzioni degli uomini, il terrore deve infine dimostrarsi senza valore.

La scuola della quale il nome di Rousseau è meritatamente il più famoso adotta un atteggiamento interamente diverso... Gli uomini obbediscono al governo perché la ricompensa di tale obbedienza è la "vera" libertà che costituisce l'obiettivo della vita statale preservare... per lo stesso Rousseau, è forse la sola volontà del corpo di cittadini ad essere vincolante...

Ed ai fini dell'analisi politica è probabilmente questo l'approccio più proficuo... Esso mette in rilievo il fatto impressionante che se il governo dello Stato deve resistere, perché la sua propria esistenza sia possibile, le sue politiche sono in ogni momento soggette ad esame. [...]

Nella teoria dell'obbedienza, allora, l'elemento del consenso alla politica, per quanto indiretto, è di primaria importanza... I motivi degli statisti, i meriti obiettivi dei loro atti, richiedono uno scrutinio continuo... Diviene [allora] chiaro che un'indagine debba esser fatta del modo in cui i propositi dello Stato vengono tradotti in atti di governo.<sup>17</sup>

Se quindi, in ragione della internalizzazione storico-culturale della *nostra* Costituzione fingiamo che le istituzioni politiche dalla stessa create trovino la loro legittimazione nel suo dato normativo—e non invece in una Legge naturale trascendente, o in un accordo politico internazionale in parte estraneo alla comunità nazionale— non bisogna dimenticare che di una finzione, anche per la "*Law of the Land*," pur sempre si tratta: una *factio* che perdura finché la realtà sociale la sostiene, appunto legittimandola.

La legittimazione della sovranità nello studio del diritto pubblico interno è ormai data per acquisita, col risultato sovente di tralasciare una necessaria dose di realismo giuridico per concentrarsi piuttosto sulle ultime pronunce della giurisprudenza di "legittimità."<sup>18</sup> Di essa d'altronde neanche ci si preoccupa nella serena quotidianità delle società "costituzionalmente avanzate" dei paesi "sviluppati."

---

<sup>17</sup> H.J. Laski, *Authority in the Modern State*, Archon Books, 1968a, 30, 32-35, 37.

<sup>18</sup> Il termine 'legittimità' ha assunto, nel comune linguaggio tecnico-giuridico, un significato diverso ed ulteriore rispetto a quello suo proprio, volendo con tale espressione spesso intendersi la costituzionalità oppure la mera regolarità procedurale. Se però di 'legalità' si tratta —dato che in un giudizio od in una qualsiasi altra valutazione sulla base di canoni di "legittimità" quel che si compie è in effetti un raffronto operato basandosi su dei parametri normativi— e nondimeno si voglia impiegare a tal fine la parola legittimità, come sinonimica di legalità, per denotare l'atto proceduralmente o costituzionalmente legittimo, a scanso di equivoci sarebbe opportuno il ricorso ad un qualche aggettivo qualificante il significato scelto, precisandosi ad esempio che si fa riferimento alla 'legittimità giuridica' e non invece a quella 'politica'. Nel prosieguo della trattazione, sarà invece con riferimento a quest'ultima che si ometterà ogni precisazione, e ciò a motivo dell'assunto che, per 'legittimità', debba intendersi il risultato di un processo di legittimazione scaturente sempre e comunque dal consenso del corpo politico, anche laddove tale consenso sia "mediato" e garantito dall'osservanza di una norma giuridica, e sia questa, piuttosto, a ricevere quel grado di accettazione sociale necessario a superare la soglia richiesta per la sua implementazione. Deve quindi rilevarsi che l'applicazione coercitiva della legge, quando trova il sostegno soltanto di una porzione minima della comunità (quella che riveste funzioni di governo), rende il Diritto stesso *politicamente illegittimo*.

Il quadro è però ben diverso quando si guarda al panorama internazionale, alla precarietà di certi sistemi politici pur formalmente costituzionali, e alla scarsa legittimazione popolare di un numero ancor più elevato fra di essi, con ogni conseguente pericolo di disordini interni. Nelle democrazie consolidate, all'opposto, il fatto stesso del loro consolidamento potrebbe pesare e rallentare l'aggiornamento di schemi logici che si fatica a mettere in discussione, poiché sono radicati nel tempo e restano alla base della nostra formazione, sebbene un cambiamento cominci ad esser avvertito come necessario.

Ciò è più evidente in merito ai profili politico-sistemiche, vale a dire quelli relativi alle ripercussioni prodotte dal fenomeno dell'organizzazione internazionale. Al riguardo, le questioni rilevanti ineriscono (1) al rapporto di ciascuna istituzione politica (ONU, UE, etc.) con la propria *membership*, sia (a) nel suo complesso che (b) in relazione al singolo Stato membro; e riguardano altresì (2) la misura in cui le tante interrelazioni esistenti fra Stati e Organizzazioni configurino uno scostamento concettuale rispetto al più classico rapporto tra la comunità *anorganica* interstatale e ciascuno Stato moderno che la compone. È infatti, quest'ultima, una relazione tra Stati e Comunità, che nel suo sovrapporsi ai modelli strutturali intergovernativi sviluppati dalla seconda metà del Novecento, pur continua giuridicamente ad esistere ad un livello che—in termini di sovranità politica— potrebbe definirsi 'pre-primitivo'.

L'assunto è cioè che, allo stato attuale, la comunità internazionale abbia mantenuto i suoi tratti originari: quelli di una società fra Stati *sprovvista* di sistema *politico*-normativo; ma ne stia al contempo acquisendo di nuovi, in aggiunta e non in sostituzione a quelli vecchi (almeno non ancora). Cosicché essa si troverebbe adesso sulla strada per diventare una comunità *politica* di Stati, dal momento che almeno in parte è già avvenuto il passaggio da un ordine internazionale (sostanziale) di mera coesistenza ad uno di cooperazione (decisionale)—se non addirittura d'integrazione (come a livello regionale UE).<sup>19</sup>

A questo punto, è bene sottolineare che lo stadio ibrido 'primitivo' di cui si sta trattando—e col qual s'intende fare riferimento all'incompleta strutturazione della comunità internazionale contemporanea—non sia quello afferente alla sovranità *statale*, la quale già esiste, come un elemento qualificante che, a livello interno (verticale), caratterizza *ciascuna unità* della comunità interstatale apolitica (orizzontale). La trasformazione di cui si discute, piuttosto, può essere meglio compresa figurandosi un'ipotetica sovranità internazionale *accentrata*, che rappresenterebbe l'esito finale d'un processo evolutivo, il quale—se mai giungesse a compimento—al suo termine vedrebbe la fondazione di un super-governo mondiale con poteri autoritativi, del tipo che, secondo alcuni, l'Unione Europea già dispone.

In questo senso, se il completamento di un tale processo a livello *internazionale* appare improbabile ma comunque utile nel raffigurarsi lo spettro evolutivo di riferimento, più realisticamente risulterebbe essere invece un aspetto di grande interesse la questione dell'esistenza o meno di una sovranità centrale *europea*. Ed anche laddove si finisse col determinare l'inesistenza di quest'ultima, permanerebbe comunque la più generale questione primaria attinente al se, e al come, l'*interdipendenza* odierna fra Stati possa essere considerata come una nuova ed ulteriore modalità di espressione della loro *sovranità esterna*, la cui manifestazione, secondo l'opinione più diffusa e risalente, avverrebbe soltanto nella forma della *indipendenza reciproca* fra governi statali.

---

Sul concetto di 'legittimità' e a dimostrazione dell'ampiezza di connotazioni che può assumere, risultano di particolare utilità i seguenti contributi: C. Johnson, T.J. Dowd & C.L. Ridgeway, 'Legitimacy as a Social Process' (2006) 32 *Annual Review of Sociology* 53; B.B. Levine, 'Legitimacy', in J. Beckert & M. Zafirovski, eds., *International Encyclopedia of Economic Sociology*, Routledge, Londra, 2006, 396; W. Sadurski, 'Constitutional Courts in Transition Processes: Legitimacy and Democratization' (2011) Sydney Law School Research Paper No. 11/53, online: Social Science Research Network <<http://ssrn.com/abstract=1919363>>; F. Peter, 'Political Legitimacy', in E.N. Zalta, ed., *The Stanford Encyclopedia of Philosophy: The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

<sup>19</sup> In tal caso, come accade per l'Unione Europea, si pone l'ulteriore questione se forme più avanzate d'integrazione non realizzino addirittura l'ulteriore risultato di una più ampia comunità politica *umana*, nata dall'amalgamazione di diversi popoli, senza l'estinzione delle singole comunità nazionali per fusione delle stesse.

Senonché, questa concezione tradizionale —di certo ancora prevalente— dinanzi alle nuove forme di *governance* sempre più pervasive (sorte anche in risposta all’emergere di “beni pubblici globali”<sup>20</sup>), appare oggi essere difficilmente in grado di dar conto della complessità dei rapporti e delle mutue influenze tra Stati: vale a dire, (1) influenze fra i loro governi, tramite le organizzazioni di cui son parte; come pure (2) influenze in termini di fattuali ripercussioni all’interno delle diverse comunità nazionali. E ciò non soltanto in presenza di assetti normativi e politico-istituzionali tanto avanzati e penetranti quanto quelli europei, ma altresì all’esito della cooperazione nel più vasto panorama internazionale.

Sempre più pressante diviene così la necessità di una visione che dia conto dell’esercizio dell’autorità sovrana a livello intergovernativo *anche da una prospettiva interna*, avendo cioè auspicabile riguardo: (1) per ciò che, giunti al presente momento storico, parrebbe essere un sempre più flebile principio di legalità politico-formale e (2) per le possibilità apertesi nel III millennio quanto al controllo e alla legittimazione democratica della *politica estera nazionale*.

Per quanto paradossale potrebbe apparire a livello terminologico, è proprio in questo senso che si potrebbe parlare di una “*sovranità internazionale*.” Di certo, a primo impatto, una simile espressione parrebbe risuonare come una contraddizione di termini: ciò sarebbe però vero soltanto qualora, in maniera abbastanza semplicistica, la si dovesse intendere come un accentramento del potere sovrano riferibile ad un livello territoriale più ampio del solito, cioè del singolo Stato. Ed in tal caso, non si potrebbe che replicare come, di fatto, la sovranità resti tradizionalmente ed esclusivamente *nazionale*.

Laddove, tuttavia, si ponderasse un parallelismo con la persona umana, la quale decide di sé ma anche delle sue azioni e dei loro effetti nella comunità in cui vive, per ‘sovranità internazionale’ si potrebbe intendere il *risvolto esterno di una delle tante sovranità nazionali esistenti*: un profilo questo che permane poco studiato e... regolamentato, *quanto meno dal punto di vista interno*. Poiché, comunque, se condivisa, tale idea non potrebbe che rappresentare l’approdo di un’evoluzione storico-concettuale, al fine di dimostrarne la validità pare necessario ripercorrere il cammino che ad essa ha condotto, cammino che passa anzitutto per il lungo processo di affermazione della sovranità statale.

---

<sup>20</sup> D. Bodansky, ‘What’s in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy’, in *European Journal of International Law*, Vol. 23, n. 3, 2012, 651-68.

## Capitolo I

### Il Lungo Concepimento della Sovranità Statale

La transizione dal sistema tribale a quello statale, cioè ad un'organizzazione burocratica di controllo politico-sociale, coinvolse un salto o uno shock che ha spostato lo sviluppo delle società dal loro precedente corso naturale senza Stato, per stabilire l'autorità centrale di quest'ultimo e le strutture a cui diamo tale nome. Il fatto che un tale salto o sconvolgimento sia stato comunemente sperimentato, risulta in netto contrasto col fatto che il passaggio in questione sia stato storicamente lento e doloroso, posta la riluttanza delle comunità nel compierlo. Tale contrasto ci suggerisce che la prima comparsa dello Stato rifletta non un desiderio della società per il governo di tipo statale, ma l'urgenza per gli uomini di possedere quel genere di potere. Ed è perché una tale brama fu tanto prevalente e costante che, se quanto qui si suppone è corretto, la transizione in parola ebbe luogo così spesso. Ma lo Stato, nei diversi periodi storici, non è emerso ovunque vi fosse un tentativo verso la sua fondazione; e ciò perché la resistenza della società e le difficoltà nel processo di affermazione sono forze che potrebbero nelle prime fasi dimostrarsi troppo forti, com'è per esempio a lungo accaduto nel continente africano.<sup>21</sup>

L'emergere delle forme e delle istituzioni statali sembra quindi esser stato il risultato del desiderio umano di governare, aiutato da circostanze accidentali, ma scarsamente in debito per la collaborazione della comunità, delle cui esigenze si è parimenti tenuta scarsa considerazione. D'altro canto, però, l'ulteriore ampliamento nelle forme e nelle istituzioni —con tutto quell'accrescimento nella continuità, nella professionalizzazione e nella portata dell'autorità di governo, il quale è stato richiesto prima che l'equilibrio si spostasse verso il centro e potesse sorgere lo Stato unitario— tutto questo è dipeso non solo dall'ambizione e dal potere dei governanti, ma anche dai cambiamenti nel carattere della comunità. Quando entrambe tali fonti di cambiamento si sono ritrovate all'opera, si è verificata una interpenetrazione d'influenza fra la comunità in via di trasformazione e l'espansione della macchina statale.

Eppure, mentre quel processo d'interazione divenne impellente e pervasivo, dinamico ed incessante, superato un certo punto nello sviluppo di alcune società, il punto di svolta è stato a lungo ritardato. Quattro punti dovrebbero tenersi a mente nell'esame del processo in questione. Anzitutto, il concetto di sovranità non sarà ravvisabile nelle comunità a cui non corrisponde uno Stato. In secondo luogo, lungi dal venire ad esistenza contestualmente alla comparsa di strutture statali in una data società, l'idea non giungerà a compiutezza finché un successivo procedimento d'integrazione e riconciliazione non ha abbia avuto luogo fra Stato e comunità. A contrario, ed in terzo luogo, esso avrà immancabilmente prodotto tensioni dovunque il processo sia avanzato fino ad un certo punto, senza andar oltre lo stesso (e ciò vale tanto per singoli Stati, quanto per il progetto d'integrazione politica europea tuttora in corso). Infine, una volta che il concetto sia stato applicato in qualsiasi società, i suoi ulteriori sviluppi saranno legati a delle variazioni nei rapporti giuridicamente istituzionalizzati fra la società ed il suo governo.

Ebbene, se si assume che i suddetti siano i passaggi chiave (1) per comprendere come la sovranità sia giunta a costituir il fulcro dell'organizzazione statale e, di riflesso, il perno della comunità internazionale; (2) per analizzare la sua flessibilità di adattamento del concetto di sovranità al volgere di fasi storiche con circostanze politico-sociali assai diverse; e (3) per rispondere alla domanda se oggi abbia ancora senso ragionare in termini di sovranità —magari supponendo che la stessa sia nel bel mezzo di una nuova trasformazione— o viceversa sia più consono convenire circa il suo “decesso;” se per far luce su

---

<sup>21</sup> Si vedano M. Fortes and E.E. Evans-Pritchard, *African Political Systems*, Oxford University Press, 1958, ed A.I. Richards, 'African Kings and their Royal Relatives', *Journal of the Royal Anthropological Society*, Vol. 91, Part 2, 1961.

tutti questi aspetti è utile ripercorrere le principali tappe che hanno condotto alla nascita e allo sviluppo delle susseguenti concezioni di sovranità statale, e sebbene sia la **proiezione esterna** di tale autorità che ci interessa, appare indubbio che l'analisi debba partire dall'**aspetto interno della stessa**, per giungere così a capir—come s'intende dimostrare—che la 'sovranità internazionale' altro non è che l'espressione, più o meno legittima, del *potere sovrano nazionale in merito alla condotta degli affari esteri*.

Ora, se a tale riguardo, il diritto pubblico vivente (internazionale, costituzionale ed amministrativo) ci dice poco a livello di lettera della legge, per illustrare i rilevanti trend sistemici e gli schemi concettuali di teoria legale che sostengono il dato meta-normativo, sembrerebbe più agevole rivolgere l'attenzione alla storia del pensiero politico-giuridico. D'altronde, i contributi sulla materia si connotano da sempre per la loro interdisciplinarietà: la sovranità è al centro sia della filosofica politica che della *legal theory*, della storia delle relazioni diplomatiche, del costituzionalismo, e del diritto internazionale.

Pertanto, tracciare l'andamento del concetto in prospettiva evolutiva dovrebbe consentire non soltanto di delinearne i caratteri dal punto di vista descrittivo, ma anche di utilizzare i risultati dell'indagine per individuare le traiettorie dei futuri sviluppi e per rimediare a possibili carenze, proponendo soluzioni *de iure condendo*. Tale compito sarebbe più semplice se la storia della nozione in questione non fosse disseminata di punti oscuri, come ad esempio quello relativo all'esistenza o meno del concetto già nella Grecia Classica, nell'Antica Roma o nell'Europa Tardo Medievale.

### **I.1. L'Assenza di Autorità Sovrana in Epoca Classica**

Sin dal mondo antico, gli uomini hanno spesso discusso su chi dovesse governare e a che titolo, senza però che un tale dibattito si attestasse sulla nozione di sovranità. Non sono però mancate affermazioni in senso contrario, secondo le quali i Greci classici, e gli Ateniesi in particolare, avessero sviluppato l'idea sino almeno dai tempi di Aristotele, e che fossero pertanto stati i primi a concepirla.<sup>22</sup>

Il linguaggio aristotelico in materia di governo tuttavia non sorregge l'opinione che il grande filosofo greco riuscì a formularne una qualche concezione. Egli classificò infatti le tipologie di governo delle *polis* greche, da un lato, in ragione del numero di coloro visibilmente investiti del potere di comando — monarchia, aristocrazia, *politeia*— e dall'altro, a seconda del fatto che governassero nel perseguimento del proprio personale interesse ovvero di quello pubblico, distinguendo così ulteriormente fra tirannia e monarchia, oligarchia ed aristocrazia, democrazia e *politeia*.<sup>23</sup>

L'enfasi era quindi su delle differenze quantitative e morali tra i detentori del potere e non su una qualche speciale qualità, come la sovranità, che tutti o alcuni soltanto dei tipi di governo potevano possedere o rivendicare. Parrebbe ragionevole supporre che così fosse non meramente perché mancava una parola che esprimesse una simile qualità. L'evidenza suggerisce piuttosto che vi fossero un paio di ostacoli insormontabili all'idea della sovranità: l'uno nella logica aristotelica, l'altro nelle condizioni socio-politiche che il suo pensiero rifletteva.

Scrivendo nel IV secolo a.C., al termine di un lungo processo di sviluppo che già da tempo era culminato nella civilizzazione classica delle Città-Stato, Aristotele capì che l'essere umano è per natura un "animale politico" e ne trasse la conclusione che la *polis* fosse la più alta forma associativa umana.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> A.H.M. Jones, *Athenian Democracy*, Basil Blackwell, Oxford, 1960.

<sup>23</sup> E. Baker, *Aristotle's Politics*, University of Chicago Press, 2013

<sup>24</sup> Aristotele, *Politica*, a cura di F. Ferri, Bompiani, 2016, I, 2, 1253a.



Egli non avanzò tuttavia alcuna distinzione fra la comunità politica e lo Stato: ciò in quanto la *polis* greca —pur nel divenire una comunità altamente organizzata— era essenzialmente una società i cui membri non si erano ancora distaccati dal paradigma del patriarcato, e nella quale la struttura di governo non aveva ancora affrancato se stessa a sufficienza dai modi e dalle istituzioni che caratterizzano le società di tipo tribale, per articolarsi invece nelle forme e nelle procedure tipiche di un apparato statale.

È poi ben vero che, proprio come la filosofia politica di Aristotele si basava su diverse possibili configurazioni di governo, così anche l'attività politica nelle Città-Stato era a quel tempo dominata dalla questione di quale fra le stesse dovesse preferirsi; ma ciò non equivaleva ad un dibattito sulla *autorità* di governo, giacché la concettualizzazione giuridica di un'immedesimazione organica, implicante la separatezza della struttura di comando dalla comunità tribale, non si era ancora sviluppata.

È questa la chiave di lettura che permette di spiegare anche un'altra caratteristica delle Città-Stato greche, una caratteristica che conferì tratti particolari alle guerre peloponnesiache narrate da Tucidide.<sup>25</sup> Se le Città, pur ampiamente organizzate, mancavano ancora d'istituzioni governative a sé stanti, ciò non era dovuto semplicemente all'aspetto strutturale interno, bensì anche al fatto che ciascuna di esse fosse parte di una più vasta società, unica ma frammentaria, essa stessa non statualizzata, ma sufficientemente pervasiva da costituire un ostacolo ulteriore al pieno sviluppo di qualche istituzione a livello cittadino. In queste circostanze, la *polis* era istintivamente anti-monarchica, e le battaglie politiche al suo interno ruotavano attorno al conflitto tra forme aristocratiche e quelle democratiche di governo repubblicano.<sup>26</sup>

Si potrebbe perciò essere inclini a pensare che la sovranità risiedesse nell'insieme dei componenti l'aristocrazia o nella totalità dei cittadini. Ma oltre all'assenza di un'organizzazione statale, v'è anche il fatto che la *polis* fosse concepita come una comunità *legittimamente* governata da una Legge naturale e non dagli uomini, o quantomeno governata da uomini vincolati alla Legge. L'idea greca di Legge era dunque tale da porre un limite all'autosufficienza della comunità.<sup>27</sup> Le sue istituzioni e i suoi codici potevano esser modificati tramite deliberazioni e legislazioni, anche se era più frequente che venisse chiamato un singolo legislatore affinché provvedesse a una nuova codificazione a seguito di un periodo di cambiamento. Gli uomini pertanto comprendevano la differenza fra diritto positivo e legge divina.

Dopo aver adempiuto alla sua funzione, il legislatore poteva ritenere il potere soltanto divenendo un tiranno: e ciò non solo per la prevalente opposizione alla monarchia, ma altresì poiché le "sue" leggi, essendo espressione del volere degli dei o d'una ragione universale (quindi sempre conformi alla Legge), conservavano una superiorità la quale andava a pregiudicare lo svilupparsi di un'autonoma autorità governativa. Non esisteva cioè l'equivalente della concezione moderna di un positivismo legislativo senza restrizioni. La comunità politica era la forma più alta di associazione *umana*; ma la stessa era pur sempre soggetta al principio secondo cui fossero gli dei a dettare il diritto agli uomini.<sup>28</sup>

Può pertanto dirsi che Aristotele si avvicinò maggiormente alla nozione di sovranità quando suggerì che fosse meglio se una tale superiorità venisse assegnata a quella Legge che era sovraordinata rispetto alla comunità, piuttosto che ad una persona o gruppo di persone all'interno della stessa.

Il punto centrale di tale situazione è che la società politica greca in età Classica non aveva ancora conosciuto quella separazione dello Stato dalla comunità che pare rappresentar la condizione necessaria (ma non sufficiente) per poter addivenire al concetto di sovranità. Al di là del loro nome, infatti, le Città-Stato greche rimasero comunità senza una struttura statale definita. E la sovranità, propriamente detta, è un'astrazione che necessita sia di un governo, quale apparato politico-organizzativo che dirige la

---

<sup>25</sup> Si veda G. Law Cawkwell, *Thucydides and the Peloponnesian War*, Londra, Routledge, 1997, e G. Hutchinson, *Attrition: Aspects of Command in the Peloponnesian War*, Stroud, Tempus Publishing, 2006

<sup>26</sup> M.A. Levi, *Political Power in the Ancient World*, New American Library, 1955.

<sup>27</sup> E. Baker, *Greek Political Theory. Plato and his Predecessors*, Methuen, 1925.

<sup>28</sup> I.M. Finley, *The Ancient Greeks*, Penguin, 1987.

vita di relazione tramite quello che oggi viene chiamato un approccio *top-down*, sia di una società sottostante alla quale ancorarsi, trovando almeno un minimo di legittimazione politica di tipo *bottom-up*.

Il primo di tali elementi non è però riscontrabile prima delle monarchie ellenistiche del Terzo secolo a.C., quando furono compiuti i primi passi verso questo stadio ulteriore in diverse aree, quali l'Egitto, la Siria e la Mesopotamia, o la Macedonia.<sup>29</sup> Sebbene fossero principalmente dei conquistatori, i re di tali regioni —soprattutto nel regno tolemaico egiziano— abbracciarono l'idea del possesso territoriale, procedendo ad organizzare il loro governo per sfruttare le comunità ad essi soggette con un rigore sconosciuto sino a quel momento, mediante una burocrazia elaborata, ed una vasta armata con la quale controllavano l'economia, assegnavano le terre, e riscuotevano le tasse.<sup>30</sup> Essi cominciarono a dotare le necessarie strutture amministrative con del personale reclutato dalle classi dirigenti greche, il che produsse un compromesso fra il carattere assolutista del loro comando e le concezioni circolanti nell'Antica Grecia.<sup>31</sup> In particolare, mentre la presa monarchica si stringeva sulla comunità, la corrente stoica, che esortava una speciale attenzione per il dovere e l'etica, divenne tanto influente da generare una dottrina sulla vocazione al comando. Pertanto, non solo in quelle monarchie si realizzò la separazione fra comunità e governo, ma cominciò anche a ridursi la distanza fra i due.

Non sorprende quindi che, seppure il concetto di sovranità non trovò ancora posto nel pensiero politico del tempo, vi fu un qualche progresso verso la sua formulazione, specie con il culto delle personalità regnanti, che rivendicavano la loro discendenza divina. A prima vista, ciò parrebbe essere uno sviluppo contrario all'emergere del concetto di sovranità, poiché l'adorazione enfatizzava il divorzio fra governante e governati, mentre la reintegrazione del governo nella comunità è la preconditione per concepire un'autorità sovrana impersonale. Tuttavia, da un canto, i re facevano ampio ricorso alle loro amministrazioni e al proprio potere effettivo per mantenersi al comando; dall'altro, le vecchie idee greche sul diritto naturale aiutarono l'affermarsi di un nuovo dogma che pare aver avuto origine nel periodo ellenico: quello del re quale "personificazione della Legge." Il suo posizionamento al di sopra della comunità, in compagnia degli dei, consentiva ora di considerarlo come *fonte* del diritto. E a tale riguardo, la teoria di derivazione ellenistica andò oltre la credenza ch'era invalsa nelle Città-Stato durante il secolo precedente, per cui il legislatore di turno enunciava la Legge *rivelatagli* dalle divinità, alle quali era egli stesso soggetto come parte dell'ordine sociale ordinato "dall'esterno."

L'identificazione della parola del monarca con la Legge costituiva un primo importante avanzamento verso il concetto di "corpo politico" (cioè di una base sociale con una propria legge dettata da un capo indipendente da qualsiasi dettame trascendente); ed era pertanto un passo verso il concetto di sovranità, il quale, insistendo sul fatto di una legge del corpo politico, implica l'esistenza di un potere supremo al suo interno, che sia in grado di legiferare e perciò sovraordinato rispetto alla legge dallo stesso creata.

## **I.2. I Prodromi della Sovranità in Età Romana**

Al tempo della transizione dalla Repubblica romana all'Impero romano, il mondo mediterraneo era destinato a compiere ulteriori progressi verso l'integrazione tra la comunità e l'apparato governativo. Fu a Roma, quale Città-Regno, che la civiltà ellenica trasferì la tradizione del culto di chi, o che cosa, governa: Roma stessa era venerata come una dea e la nozione di un "impero del popolo romano"

---

<sup>29</sup> Adcock (1953).

<sup>30</sup> Levi (1955).

<sup>31</sup> I. Schapera, *Government and Politics in Tribal Societies*, Schocken Books, 1967.

(*imperium populi Romani*), elaborata nel corso del II secolo a.C., rappresentò la massima estensione dell'idea di *polis*. Anche solo per questa ragione, i Romani al tempo della Repubblica non andarono oltre le Città-Stato greche nel sviluppare alcuna concezione di sovranità. Il *populus Romanus* era l'autorità in nome della quale i magistrati applicavano la legge, ma questa, come ai tempi di Aristotele, non era tanto il frutto della volontà del popolo, quanto invece la più alta moralità che era dovere di Roma sostenere.<sup>32</sup>

Similmente, il termine *imperium* non denotava ancora la comunità politico-territoriale governata da Roma, bensì il potere di comando conferito dal suo 'popolo' ai suoi più alti ufficiali. Il titolo di *imperator* era dato ai generali vittoriosi; e tale potere e tale titolo potevano essere assegnati contemporaneamente a più persone. Visto che il conferimento promanava "dal popolo," si potrebbe esser tentati di supporre che esso fosse sovrano. Ma proprio come l'assenza della nozione di 'impero' in un'accezione territoriale impediva agli uomini di pensare in quel modo al controllo acquisito dai Romani oltre l'area della Città, al suo interno vi era ancora un ostacolo rispetto ad una impostazione concettuale che consentisse di ipotizzare l'investitura popolare: si trattava della *perdurante immersione* di ciò che oggi chiamiamo lo Stato nella comunità dei cittadini romani nel loro insieme: dalla quale, se veniva esclusa una larga parte della popolazione non avente lo status di *civis*, erano invece ammessi i *leader* delle comunità conquistate.

La sostituzione della Repubblica col Principato rappresentò un momento importante nel processo attraverso cui delle forme di governo proto-statali vennero a sostituire quelle delle Città, separandosi dalle comunità politiche con cui queste ultime s'identificavano. Tale fase transitoria verso l'accettazione di un apparato governativo si caratterizzò per la compresenza dei vecchi istituti tribali e rituali e delle nuove forme di tipo statale. Questa situazione è ben evidente nella persistenza, per tutto il I secolo a.C., di un doppio sistema: quello declinante dei Consoli, del Senato e dei magistrati repubblicani; e quello dell'imperatore, la cui attività ebbe avvio nel 27 a.C. meramente come primo cittadino (*princeps civitatis*).<sup>33</sup>

È parimenti chiaro che in questo periodo, mentre si assiste al consolidamento del potere d'*imperium* e del relativo sistema di governo, ancora non esisteva una concezione di sovranità imperiale: non esisteva cioè una figura istituzionalizzata (una 'autorità' in senso proprio, diversa dal potere legato alla persona) che fosse distinguibile dall'iniziale riconoscimento della superiorità individuale (la cosiddetta *auctoritas*) dell'*imperator* rispetto ad altre "autorità." Ciò era tuttavia dovuto alla transizione in discorso, giacché successivamente i Romani andarono oltre gli approdi concettuali raggiunti nelle monarchie ellenistiche, per giungere a gettare le basi teoriche della nozione di sovranità, senza tuttavia portarla a concepimento.

L'imperatore cominciò con l'accentrare i magisteri repubblicani che lo resero il principale potere dello "Stato" in via di formazione. Ciò egli fece specialmente riguardo a quei *tribunicia potestas* che secondo Tacito furono ideati dal primo degli imperatori affinché "egli potesse avere qualche appellativo attraverso cui sovrastare tutte le altre autorità."<sup>34</sup> Era questa la base della suprema *auctoritas* che lo rese superiore agli altri magistrati con cui ancora condivideva la *potestas*. Combinando poi la prima con degli altri uffici antichi —e specialmente con l'*imperium* consolare— l'imperatore estese continuamente il proprio potere, sino a trasformarlo anzitutto in un comando supremo su Roma, e poi via via su una struttura territoriale sempre più ampia ed unificata, governata da una singola autorità centralizzata.<sup>35</sup>

Gradualmente quindi l'*auctoritas* imperiale divenne una qualità gerarchico-formale. E la legittimazione a governare venne a dipendere sempre meno da quella attribuzione e sempre più da un nuovo *imperium*,

---

<sup>32</sup> A.H.M. Jones, *Studies in Roman Government and Law*, Basil Blackwell, Oxford, 1968.

<sup>33</sup> J.A. Crook, *Law and Life of Rome*, Cornell University Press, 1967

<sup>34</sup> P.C. Tacito, *Annali*, a cura di M. Stefanoni, Garzanti, 2003, III, 56.

<sup>35</sup> Tale processo equivalse allo sviluppo di una nuova tipologia di governo, come viene indicato sempre da Tacito in relazione ad uno dei primi atti di Tiberio, il quale decretò "la variazione del metodo di elezione dei magistrati, dalle assemblee popolari al Senato, che egli aveva già sottomesso." *Ibidem*, I, 15.

il quale non stava più ad indicare il potere assegnato ai generali o quello attribuito ai Consoli dal Senato; esso divenne bensì esclusivo dell'*imperator* e descrisse la sua unica posizione.

Parallelamente a questo sviluppo verso una tale forma di assolutismo, la quale assunse contorni definiti nel I secolo d.C., si verificò un cambiamento anche nella relazione del potere imperiale con i territori sui quali governava. L'elevazione dell'imperatore, infatti, non fu soltanto il frutto di uno sforzo da parte del diretto interessato, ma anche il risultato dell'accoglienza proveniente da alcuni settori della società. Le vecchie famiglie repubblicane furono progressivamente sostituite da nuove classi dirigenti nelle cariche più importanti; e i vari uffici furono riempiti in misura crescente da candidati provenienti dalle province. Il Senato venne così a rappresentare l'Impero tutto e non più le sole famiglie romane o le tribù italiane. Ed i detentori di tali incarichi erano fermamente legati all'amministrazione imperiale. Perciò, entro l'inizio del secondo secolo d.C. non vi era più alcuna opposizione all'Impero come tale.

La dichiarazione fatta tramite un editto imperiale nell'anno 212, per cui tutti gli abitanti del mondo romano sarebbero stati da allora considerati cittadini romani, era un segno non solo dell'onnipotenza dell'imperatore. Essa stava a denotare altresì il fatto che l'Impero con i suoi abitanti —il quale era detto adesso *imperium romanum* od *orbis romanorum*— fossero ora governati a livello centrale come il precedente *imperium populi Romani* non era mai stato; e forse in modi che tale vecchia costruzione astratta non avrebbe neanche potuto concepire. La dottrina-cardine con riferimento alla posizione dell'imperatore era che egli fosse *al di sopra della legge*; e per 'legge' erano da intendersi non più i dettami divini, ma i codici e le consuetudini della società.

Sono, questi, i due elementi essenziali di una teoria della sovranità:

- (1) l'esistenza di un'autorità *costituente* (piuttosto che *costituita* da una legge divina o costituzionale);
- (2) il fatto che per 'legge' debba intendersi una regola di diritto positivo (piuttosto che naturale).

Ed è verso la fine del primo secolo d.C. che furono per la prima volta enunciati.<sup>36</sup>

Già dalla metà del secondo secolo, l'imperatore aveva acquisito una posizione tale per cui la sua volontà era *la fonte del diritto*: egli deteneva il potere legislativo. Ma se la sua libertà rispetto alla legge era pari a quella dei re che, altrove, l'avevano preceduto, egli vi era pervenuto in un modo diverso. L'imperatore aveva infatti cessato di essere l'agente del corpo politico romano, per divenirne il capo. Era quindi una parte integrante, per quanto elevata, di quel "corpo." La legge dalla quale veniva assolto, e che spettava a lui creare, era quindi la legge del popolo romano, emanata dal suo vertice politico. Per Ulpiano, l'*imperium* dell'imperatore aveva assorbito l'originario *imperium populi romani*.<sup>37</sup>

La particolare concezione di un potere sovrano nella forma dell'*imperium* sull'Impero si sarebbe in parte trasmessa da Roma sino al periodo medievale: direttamente ai successori bizantini dell'imperatore ed indirettamente agli Europei d'Occidente. Ma la caduta dell'Impero Romano venne seguita in tali aree —come pure entro quella dell'Islam (la terza grande sezione in cui si divise il mondo mediterraneo)—<sup>38</sup> (1) da una vittoria della religione basata sulla rivelazione e (2) da un serio declino negli *standard* dell'amministrazione centrale romana. Questi due mutamenti resero difficile, se non impossibile, pensare in termini di sovranità al potere politico esercitato nella regione in questione.

---

<sup>36</sup> Il principio generale per cui il principe era superiore alla legge divenne la prerogativa del suo *imperium* generale, ed Ulpiano ne da conto all'inizio del III secolo d.C.: *princeps legibus solutus est* (in Digesto 1, 3, 31). Di qui il passo era breve affinché lo stesso Ulpiano pervenisse all'ulteriore principio per cui *quod principi placuit legis habet vigorem* (Digesto 1, 4, 1, pr.).

<sup>37</sup> F. Grelle, *Diritto e Società nel Mondo Romano*, L'Erma di Bretschneider, Roma, 2005, 344.

<sup>38</sup> G.E. Grunbaum, *Medieval Islam*, University of Chicago Press, 1953.

Se il secondo di tali sviluppi condusse al ristabilirsi di una molteplicità di società politiche, il primo di essi, pur aiutando a preservare ogni area come una singola comunità religiosa a dispetto delle varie società all'interno di ciascuna, portò al ripristino della Legge di Dio su quella degli uomini. La legge del corpo politico perse dunque la sua preminenza.<sup>39</sup> Nondimeno, per un lungo periodo a seguito del crollo di Roma, in ragione della grande impressione lasciata dalla sua grandezza, alcuni uomini in Europa occidentale continuarono a scrivere e ad agire come se l'Impero ancora esistesse, come se le sue forme politiche ed amministrative fossero ancora in piedi, mentre le effettive condizioni sociali erano invece incompatibili con l'esistenza di una forma di Stato tanto avanzata. Per quel che concerne la sovranità, quantunque potesse anche esser stato ereditato un linguaggio associabile con tale idea (es. il 'sovrano'), le condizioni necessarie per rendere la stessa praticabile in senso moderno non erano ancora verificate.

### I.3. La *Respublica Christiana* del Periodo Medievale

L'Europa medievale consisteva di varie "isole" d'autorità politiche locali sparse attraverso la parte occidentale dell'antico Impero Romano. La maggior parte di questi regni furono deposti, durante e in seguito al declino di Roma, con l'insediarsi di numerosi popoli migranti: le cosiddette tribù barbariche.<sup>40</sup> I loro capi assunsero il controllo nei rispettivi territori di conquista, controllo che si estendeva sia alle proprie comunità che alle popolazioni cristiane o pagane romanizzate, a lungo stanziatesi su quelle terre sotto la *pax romana*. La religione cristiana, le sue istituzioni e la loro autorità, sopravvissero il crollo dell'Impero Romano. I vescovi cristiani scesero infatti a patti con i *leader* tribali o i loro discendenti, convertendoli al Cristianesimo.<sup>41</sup> Certi regni vennero infine per essere identificati col nome della terra e del suo popolo, il che richiama l'attenzione verso il germe di nazionalità che in essi era contenuto: come ad esempio per il *regnum anglicana* (Inghilterra) e il *regnum gallicum* (Francia). L'età della conversione durò circa un millennio, dal IV al XIV secolo,<sup>42</sup> e solo dalla metà di questo lungo periodo può parlarsi propriamente di una *respublica Christiana*.<sup>43</sup> Questa potrebbe definirsi come una sorta di *Commonwealth* in cui *regna* ed *ecclesia* rappresentavano i due elementi costitutivi di un singolo ordine teocratico.

La prima di queste componenti non erano 'regni' come essi vennero ad essere intesi dall'assolutismo, ma neppure delle provincie di una struttura imperiale onnicomprensiva come in epoca romana. Erano piuttosto una via di mezzo: ogni regno ospitava delle chiese che era dovere dei governanti cristiani proteggere. Occasionalmente poi un sovrano assurgeva ad una posizione di supremazia, come fu il caso di Carlo Magno, re dei Franchi incoronato da papa Leone III nel 800 a.C.. Progressivamente, quindi, questioni quali la sottoposizione delle chiese alla giurisdizione di un regno ovvero del papato, oppure quella relativa alla possibilità o meno per i detentori del potere temporale di nominare vescovi e abbatì,

---

<sup>39</sup> Delle tre aree citate, solo Bisanzio sfuggì a tali conseguenze. Gli imperatori di Costantinopoli furono in grado di preservare un potere sovrano sopra un impero unificato. Si vedano N. Baynes, *The Byzantine Empire*, Williams & Norgate, Londra, 1925; G.A. Ostrogorsky, *History of the Byzantine State*, Rutgers University Press, 1969.

<sup>40</sup> J. Bury, *The Invasion of Europe by the Barbarians*, Norton, New York, 1967.

<sup>41</sup> R. Fletcher, *The Conversion of Europe*, Fontana, Londra, 1998.

<sup>42</sup> R. Bartlett, *The Making of Europe*, Penguin Books, Harmondsworth, 1993.

<sup>43</sup> Si vedano J. Morral, *Political Thought in Medieval Times*, Hutchinson, London, 1958, 12-27, e H. Mayr-Harting, 'The West: The Age of Conversion', in J. McManners (ed.), *The Oxford History of Christianity*, Oxford University Press, Oxford, 1993, 101-30.

non poterono che condurre alla cosiddetta “lotta per le investiture” fra diversi successivi imperatori ed i loro antagonisti papali, i quali reclamavano, come Vicari di Cristo, l'autorità esclusiva per se stessi.<sup>44</sup>

L'Europa medievale venne così a caratterizzarsi per una Chiesa centralizzata ed universale, con il Vescovo di Roma al suo apice, ed un imperatore, talvolta significativo talaltra meno. Questa duale *respublica Christiana* può quindi essere considerata un impero teologico-politico, e potrebbe in esso ravvisarsi un discendente —seppure più debole e assai meno sviluppato— dell'Impero di Costantino, il noto sovrano della tarda età romana che si convertì al Cristianesimo.<sup>45</sup> La responsabilità dei re medievali di difendere la Fede dai suoi nemici interni e dalle minacce esterne era adempiuta ora proteggendo i rappresentanti del clero ed i loro monasteri e santuari, ora conducendo le Crociate per liberare la Terra Santa, come anche i territori meridionali della penisola Iberica, dai musulmani che li occupavano.

La mappa geopolitica tardo-medievale che emerse da questo susseguirsi di secoli non era un insieme di paesi indipendenti con popoli diretti da governi sovrani e che esibivano distinte identità nazionali. Era piuttosto un coacervo di linee e colori ad intensità variabili, ricco di sfumature. Un continente europeo esisteva di certo, quale territorio di una certa famiglia di popoli. Ma “l'Europa non era suddivisa in sovranità esclusive, bensì ricoperta di signorie sovrapposte ed in costante movimento.”<sup>46</sup> Perciò, i territori feudali si presentavano con una conformazione “arcipelagica,” interrotti da giurisdizioni di autorità diverse e con parti periferiche sparse sotto il controllo di altri signori, che assumevano lo *status* di vassalli semi-indipendenti. Molti regni medievali consistevano dunque di popolazioni non omogenee e territori non contigui, una caratteristica che si protrasse anche agli inizi dell'età moderna. I governanti ricoprivano cariche differenti nei vari territori, il che incideva sul modo in cui gli stessi erano governati. Dopo il 1460, per esempio, al principe danese spettava per diritto di nascita la corona che consentiva di controllare i territori attorno a Copenaghen, ma solo il titolo elettivo nei ducati dello Schleswig-Holstein alla frontiera tedesca. Parimenti, i sovrani di Prussia erano monarchi assoluti, ma a Berlino soltanto dei vassalli del Sacro Romano Impero. E così erano pure il re francese in Alsazia e gli imperatori asburgici a Bruxelles, benché fossero autocrati a Parigi, Vienna e Praga.<sup>47</sup>

I regni non erano perciò né supremi né indipendenti: “il vassallaggio comportava un diritto di proprietà sul territorio,”<sup>48</sup> ma se i signori locali godevano di una semi-autonomia che gli consentiva una certa insularità rispetto al comando del “sovrano,” essi non possedevano una completa indipendenza. Gli stessi re non erano che delle autorità intermedie, al di sopra di molte altre sia temporali che spirituali (principalmente spettanti per titolo nobiliare o perché a capo di ordini religiosi), ma governavano per volere divino ed erano subordinati al papato in certe materie. Si comprendono quindi le rivalità fra i differenti centri di potere, come anche il fatto che i sovrani del tempo, per esserlo pienamente, ancora dovessero fronteggiare concorrenti rivendicazioni sia dentro che fuori dei loro reami. Il principale rivale era la Chiesa, personificata non solo nel Papa ma anche nei suoi rappresentanti, che sovente occupavano gli uffici reali di maggiore importanza. Gli amministratori clericali, inoltre, erano spesso dei grandi proprietari terrieri. Altro rivale era poi la nobiltà feudale, i cui appartenenti formavano collettivamente una classe dirigente od una casta, pronta a porre in questione e talvolta a resistere avverso l'autorità monarchica. Infine, vi erano delle municipalità locali —le *communitates*— quali città o corporazioni, alcune delle quali costituivano dei poteri semi-autonomi.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> Morral (1958), 28-40.

<sup>45</sup> D. Knowles, *Church and State in Christian History*, 1967, 5.

<sup>46</sup> G. Clark, *The Seventeenth Century*, Oxford University Press, New York, 1960, 28.

<sup>47</sup> M. Keen, *The History of Medieval Europe*, Penguin Books, Harmondsworth, 1991, 262.

<sup>48</sup> *Ibidem*, 262.

<sup>49</sup> W. Ullman, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Routledge Revivals, 2010.

Una simile relazione quasi-internazionale non era però così marcata come lo divenne al principio dell'età moderna. Certo delle guerre vennero combattute tra varie parti in lotta fra loro, ma fu soltanto intorno al XVI-XVII secolo che il potere di dichiarare guerra venne a concentrarsi nelle mani dei re, divenendo la caratteristica saliente delle loro relazioni internazionali, propriamente dette. Sino ad allora, la vita politica non si differenziava chiaramente da quella religiosa o familiare, come neppure dalla gestione economica o dalle altre sfere sociali. L'autorità di governo non era inequivocabilmente 'pubblica'; il governo era diffusamente un affare che perteneva a certe famiglie soltanto: le dinastie. Altrove, come nelle campagne o nei centri cittadini, le attività umane erano, per così dire, "regolate" dalle fondazioni religiose e dalle organizzazioni commerciali o corporative. Il senso di appartenenza ad uno Stato-Nazione non era ancora stato impiantato nella mente delle persone, che vedevano se stesse come Cristiani, ma non avevano altro nome con cui identificarsi al di là delle singole comunità locali. Essi derivavano il loro *status* da una rigida gerarchia che vedeva Dio al vertice, e a discendere per i successivi gradini della scala sociale s'incontravano in sequenza: il papa, l'imperatore, i re, baroni, vescovi, cavalieri, preti, mercanti, artigiani, e servi.<sup>50</sup>

Nel feudalesimo era perciò prevalente l'elemento personale come fattore organizzante, che trovava la sua massima esplicitazione nel rapporto di vassallaggio: una relazione di tipo patronale-clientelare, implicante un rispettivo impegno di proteggere e servire. La società medievale europea consisteva d'innomerevoli legami di questo genere: chiunque era in sostanza il vassallo di qualcuno, e spesso di più persone.<sup>51</sup> Il legame patrono-cliente era così forte che dal titolo del primo venivano mutuate le demarcazioni geografiche.<sup>52</sup> Alcune persone, solitamente una piccola minoranza, erano cittadini (*cives*) nel senso originario del termine, cioè come abitanti dei centri urbani medievali (*civitas*): città più o meno libere, ma non indipendenti. Fu solo nell'Alto Medioevo (1200-1500 d.c.) che simili centri dell'Italia centro-settentrionale si svilupparono sino a formare delle Città-Stato, che virtualmente possedevano una certa indipendenza; di qui avrebbe quindi preso forma il primo sistema (regionale) di Stati sovrani.

Una caratteristica del periodo medioevale era invece la complessità e confusione riguardante l'autorità legale, che si connotava per "una estensiva frammentazione del potere giudiziario; un'inestricabile interconnessione di corti ed altri organi giudiziari; ed infine per la loro ineffettività."<sup>53</sup> Coesistevano due ordinamenti giuridici paralleli, il diritto canonico e il diritto civile: il primo applicabile a tutti i Cristiani; il secondo a tutti i sudditi di un dato sovrano. Non sussistevano chiare linee di demarcazione fra i due, come del resto non vi erano fra la competenza dei tribunali ecclesiastici e quelli regi. Il che rifletteva l'architettura teologico-politica suesposta, all'interno della quale "[a]l Papa erano state affidate le due spade, temporale e spirituale... la prima delle quali egli conferì in uso al sovrano secolare, ma solo affinché servisse i fini del Papa, al quale doveva la sua posizione come imperatore."<sup>54</sup>

La sola istituzione uniforme esistente, che attraversasse l'intera Europa occidentale, era la *respublica Christiana*, una comunità votata alla redenzione e alla salvezza. Tale fine religioso si ergeva al di sopra di ogni altro: al di sopra dell'ordine, della prosperità, della libertà, della giustizia, perfino al di sopra della pace —seppure quest'ultima occupasse il posto immediatamente successivo. E se data la frammentazione dell'Europa medievale, un'autorità universale può sembrare illusoria, "la convinzione

---

<sup>50</sup> M. Bloch, *Feudal Society*, Vol. 2, University of Chicago Press, Chicago, 1961.

<sup>51</sup> F. Ganshof, *Feudalism*, tr. P. Grierson, Longmans, London, 1964, 69-105.

<sup>52</sup> M. Bloch, 'Social Classes and Political Organization', in *Feudal Society*, Vol. 2, University of Chicago Press, Chicago, 1961, 367.

<sup>53</sup> Bloch (1961), 359.

<sup>54</sup> Knowles (1967), 10. Sulla "allegoria delle due spade" si veda anche O. Gierke, *Political Theories of the Middle Age*. Cambridge University Press, Cambridge, 1987, 13.

in una Cristianità unita, quantunque variamente percepita ed espressa, era una condizione fondamentale di tutta l'attività politica e del pensiero medievale.”<sup>55</sup>

La *respublica Christiana* era un canone interpretativo, un punto di riferimento, tanto per l'assunzione di decisioni, quanto per valutare le politiche di chi era al potere: “senza dubbio [tale idea] rappresentava una semplice approssimazione; ma era di grande aiuto nel visualizzare i principali punti sui quali i filosofi politici medievali, pur mantenendo opinioni assai differenti, si trovavano in accordo.”<sup>56</sup> Si trattava, in altri termini, della loro mappa mentale per intavolare un discorso sull'autorità.

Quando si considerano queste attitudini medievali rispetto ai paradigmi di legge e di governo in uso a quei tempi, può vedersi quali cambiamenti erano necessari nella/e comunità della *respublica christiana*, prima che il concetto di sovranità, propriamente detto, potesse sorgere. Per prima cosa, v'era il bisogno di una chiara separazione fra il diritto divino (o naturale) e il diritto positivo della comunità; in secondo luogo, vuoi la comunità (per poter esser un corpo politico, titolare o meno di sovranità) vuoi chi la guidava (per esser sovrano, in senso meramente sostanziale od anche formalmente) doveva pervenir ad essere considerata/o quanto meno al di sopra del diritto positivo, pur se subordinato alla legge divina.

Si potrebbe, a questo punto, essere tentati di aggiungere che, prima di poter davvero parlare di sovranità, la comunità politica o l'esercente l'attività di governo avrebbe dovuto interamente affrancarsi dall'influenza del diritto naturale. Ma tale passo ulteriore non sembra esser indispensabile, anzitutto nella misura in cui un'autorità può dirsi 'sovrana' anche laddove non possa in concreto ottenere tutto ciò che vuole; ed in tal senso, se limitazioni di ordine pratico sono equivalenti a vincoli di ordine etico-morale, come quelli derivanti dal diritto naturale, tutto ciò che era necessario affinché si potesse concepire la sovranità era una legge divina meno invasiva di quanto lo fosse nella mente medievale. L'invasività era dovuta al fatto che l'imposizione fosse proveniente da un'autorità esterna alla comunità, data la trascendenza del diritto naturale. Un cambiamento nel grado d'intensità di questa “invasione” della sfera della comunità politica si sarebbe però lentamente verificato da sé e, senza eliminare del tutto la rilevanza del diritto naturale, avrebbe poi portato ad una separazione dallo stesso del diritto positivo. Ed anzi, a tal fine, il permanere di un diritto naturale “depotenziato” sarebbe stato decisivo perché esso avrebbe funto da legittimazione (pur sempre esterna) di un'autorità *interna* alla comunità—il sovrano.

Peraltro, da un diverso punto di vista, se parlare di sovranità in epoca medievale —ed in particolare di sovranità *politica*— parrebbe una forzatura, considerata la *supremazia* rivestita dal diritto naturale nella concezione prevalente in tale periodo storico, è pur vero che, in assenza di confini politici denotanti giurisdizioni territoriali separate, l'Europa appariva nondimeno come un mondo cristiano cosmopolita, regolato tramite leggi che non rispondevano ad un preciso criterio gerarchico, ma piuttosto si sovrapponevano fra diritto ecclesiastico, diritto civile o *common law*, regole cavalleresche, regolamenti civici e municipali, consuetudini locali, e così di seguito.<sup>57</sup>

La sovrastruttura concettuale era poi evidente anche nella diplomazia, che nel mondo moderno viene tradizionalmente identificata nell'attività di relazione intrattenuta dagli agenti degli Stati sovrani ed i loro rappresentanti presso le organizzazioni internazionali. Nell'Europa medievale, invece, i diplomatici più importanti erano gli emissari della Chiesa, ovunque inviati con l'incarico di promuovere l'unità del Cristianesimo e la pace. Quest'ultima era al centro della teologia e dell'insegnamento cristiano consistente nel vivere conformemente al vangelo. La pace cristiana non era meramente una condizione di non-ostilità fra governanti, ma piuttosto un dovere verso il quale tutti i Cristiani dovevano tendere, specialmente coloro col potere di favorirne le condizioni o metterla a rischio: cioè i sovrani e i guerrieri.

---

<sup>55</sup> Keen (1991), 12.

<sup>56</sup> D'Entrève (1970), 12.

<sup>57</sup> M. Wilks, *The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages*, University Press, Michigan, 1963.



La guerra poteva essere dichiarata soltanto per una causa giusta o santa, in termini cristiani. Le guerre dichiarate contro dei monarchi cristiani per motivi interamente temporali erano illecite: “la Chiesa elaborò leggi di guerra, col proposito di mitigare la lotta intestina alla Cristianità, di distinguere le guerre giuste da quelle ingiuste, e per giustificare l'intervento avverso i disturbatori della pace.”<sup>58</sup>

Se quindi, in definitiva, una guerra fra Cristiani era sempre quella che oggi sarebbe considerata una guerra civile o interna, l'organizzazione dualistica dell'autorità alla base della *respublica Christiana* mise in moto una serie di contese fra papi ed imperatori che si protrasse per il lungo corso della storia medievale.<sup>59</sup> Ciascuna parte rivendicò per sé il titolo di rappresentante esclusivo di Dio in Terra. Così fece il Sacro Romano Imperatore contro il Vescovo di Roma, che considerava a sua volta il papato come un *regnum* superiore. In parallelo, avevano luogo talvolta anche dei conflitti fra le autorità ecclesiastiche locali ed i reggenti dei *regna* in cui le stesse si trovavano. Inoltre, nel XIV secolo, “certi giuristi svolgevano propaganda in favore della regalità sostenendo il brocardo latino *rex est imperator in regno suo*, il che equivaleva a rigettare le rivendicazioni imperiali di sovranità.”<sup>60</sup>

Fra gli effetti di tali lotte intestine vi fu perciò quello di spingere verso la produzione di un insieme di teorie politiche e giuridiche, in favore dell'una o dell'altra parte, col risultato d'iniziare a cambiare il modo in cui le persone in posizione di comando concepivano il loro mondo, per giungere infine ad aprire le menti europee all'idea di una comunità di Stati sovrani. Dante Alighieri, ad esempio, sostenne una monarchia universale che sopprimesse le guerre persistenti e pacificasse quella che lui chiamava “l'umana civiltà;”<sup>61</sup> un altro italiano, Marsiglio da Padova, si focalizzò anch'egli su un'autorità politica *umana*, ma una in cui il *regnum* fosse un'organizzazione puramente secolare basata sul diritto positivo.<sup>62</sup> Marsiglio quindi, nel suo essere più decisamente anti-teocratico, diede un precoce accenno della teoria della sovranità statale, credendo che il legislatore in qualsiasi comunità dovesse essere il popolo, anche se con tale espressione egli intendeva soltanto i principi dell'Impero, posizionati fra la popolazione e l'imperatore, alla stregua di come il clero aveva esercitato il controllo conciliare sull'operato del papa, e non invece l'intera comunità dei fedeli.

Per questi Umanisti radicali, l'impedimento che oscurò il concetto della sovranità sorgeva non a livello concettuale, ma dalle condizioni politiche presenti nell'Europa del tempo. Le loro tesi li conducevano abbastanza direttamente alla nozione per cui un corpo politico esistesse al fine di servire gli interessi degli uomini, promuovendo la pace e la giustizia fra gli stessi; così come li portava all'idea che, a tale scopo, fosse necessario un potere supremo alla testa —ma pur sempre all'interno— di quel corpo politico. Se i citati autori prerinascimentali vennero distolti dal trarre tutte le implicazioni dei loro ragionamenti non fu perché considerarono l'autorità suprema come soggetta al diritto naturale. L'ostacolo che non poterono sormontare derivava piuttosto dalla loro presupposizione che la Cristianità fosse un corpo politico in cui l'imperatore ritenesse la supremazia. È a motivo di questa visione che non poterono pervenire a riconoscere la sovranità delle componenti la *respublica Christiana*, mentre attribuirono alla sua sovrastruttura imperiale una onnipotenza che non poteva però neanche essere spiegata in termini di superiorità assoluta, in parte a cagione della base teocratica dell'Impero, ed in parte per via della realtà di fatto, in cui l'imperatore non regnava egli stesso sulle diverse comunità.

---

<sup>58</sup> G. Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, Dover Publications, New York, 1988, 19-20.

<sup>59</sup> J. Figgis, *The Divine Right of Kings*, Harper Torchbooks, New York, 1965, 38-65.

<sup>60</sup> E. Barker, *Principles of Social and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1956, 12.

<sup>61</sup> In particolare, nel suo *De Monarchia (1310)*, Dante superò il suo anti-papismo per insistere meramente sul fatto che, se l'imperatore non governava più tutti gli uomini, come nella Roma imperiale, era imperativo che la sua figura fosse restaurata a tale posizione. Ma questa era ancora una posizione in cui l'imperatore combinava la sua competenza temporale con quella propria di un papa. D. Alighieri, *Monarchia*, a cura di F. Sanguinetti, Garzanti Libri, 2006.

<sup>62</sup> D'Entrèves (1939), 64; Morrall (1958), 106.

Se la società cristiana cosmopolita era vista come una federazione di regni semi-autonomi, così pure ogni regno era considerato nella sua struttura interna come una rete di poteri adiacenti semi-autonomi. Il loro governo complessivo da parte del re era compatibile col fatto che i vari signori governassero nei rispettivi feudi, proprio come l'esistenza delle due autorità universali era riconciliabile con quella dei regni separati. Stando così le cose, la principale preoccupazione della varietà di attori dotati di un qualche potere sociale attecchiva allo sforzo per mantenere questa pluralità in rapporto appropriato fra di loro, per preservare una *harmonia mundi*, giacché gli sconvolgimenti in atto in Europa costituivano una crescente minaccia per tale armonia.

#### **I.4. Il Tardo Medioevo come Fase di Transizione**

Se si dovesse riassumere in poche parole un processo lungo, complicato e talvolta contraddittorio, ma radicale nella sua portata, potrebbe dirsi che il cambiamento politico avvenuto dal mondo medievale a quello moderno comportò la distruzione della *respublica Christiana*, la trasformazione dell'*ecclesium* in Chiesa nazionale e del *regnum* in ciò che Machiavelli chiamò Stato, o Principato, vale a dire l'entità al centro dell'emergente Europa moderna.<sup>63</sup>

Durante la Riforma protestante, in molte delle parti nord-occidentali del continente europeo, l'autorità della Chiesa cattolica cosmopolita fu grandemente ridotta e le sue terre espropriate dai re per distribuirle all'aristocrazia che li sosteneva. Per converso, i regni videro accrescere il loro potere. I rispettivi re rimpiazzarono il Papa come capo di ciascuna Chiesa nazionale. La principale fonte di autorità legittima —la religione— era adesso sotto il controllo del monarca e della sua dinastia. In quei paesi che rimasero cattolici, il cambiamento fu meno traumatico e la Chiesa mantenne le sue prerogative. Ma col tempo divenne l'ombra di se stessa, e la sua vocazione universale venne meno a mano a mano che i sovrani cattolici, come i re di Francia e Spagna, divennero poco meno indipendenti dei loro omologhi in Inghilterra e Svezia.<sup>64</sup>

Il cambiamento significò mettere in gioco idee nuove, o riscoprirne di antiche. Lo Stato monopolizzò ogni autorità legale incorporando un sovrano giuridicamente legittimato al comando sui propri sudditi senza interferenze da parte d'imperatori o baroni, papi o prelati, dentro e fuori del paese. In molti casi il re rivendicò adesso di governare per diritto divino: “[egli] era considerato la sola autorità, il rappresentante di Dio, a cui i soggetti dovevano un'obbedienza quasi-religiosa.”<sup>65</sup> I suoi sudditi erano sempre Cristiani, ma la Chiesa ed il clero erano adesso al servizio della Corona, specialmente nei paesi protestanti. Il sovrano decideva la religione del proprio reame, ed in tal modo anche quella dei suoi abitanti secondo il principio *cujus regio ejus religio*. In Inghilterra, ad esempio, i Cristiani divennero automaticamente Anglicani, come in Danimarca e Svezia divennero Luterani. In diversi paesi, la Chiesa venne profondamente coinvolta nell'attività statale, non semplicemente come fonte di legittimità ma anche come agenzia clericale: una Chiesa di Stato, come quella inglese o quella danese.

In un secondo tempo, in posti quali l'Inghilterra del XVII secolo, la Chiesa si frammentò in una quantità di sette protestanti. Alcune di queste congregazioni, opposte al vescovato e reclamanti

---

<sup>63</sup> Machiavelli (1961).

<sup>64</sup> P. Collinson, 'The Late Medieval Church and Its Reformation: 1400-600', in J. McManners (ed.), *The Oxford History of Christianity*, Clarendon Press, Oxford, 1993, 274-6.

<sup>65</sup> Knowles (1967), 12.

maggior autonomia locale, migrarono nell'America coloniale, dove la separazione formale fra Stato e Chiesa sarebbe andata a cristallizzarsi nel Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti.

Ma restando per il momento all'Europa tardo-medievale, vi furono due episodi particolarmente importanti che anticiparono l'emergere della sovranità statale: primo, una lotta fra i consigli ecclesiastici ed il papato; e secondo, dei concordati fra quest'ultimo ed i sovrani secolari.

La *respublica Christiana* presiedeva agli affari politico-religiosi non soltanto attraverso la monarchia papale ma altresì per mezzo di concili periodici, con i quali poteva entrare in contrasto non meno di quanto i re si sarebbero progressivamente trovati a fare con i parlamenti. Certi commentatori anti-papali cominciarono a richiamare l'attenzione dei Concili sulla necessità di porre dei limiti a ciò che essi consideravano come un abuso di potere da parte di certi papi, i quali agivano più come imperatori romani —come Dei-Re— che come occupanti del Soglio di Pietro.<sup>66</sup> Alcuni commenti si spinsero fino ad affermare che questi Concili possedessero “il supremo potere di giurisdizione ecclesiastica su base esclusiva.”<sup>67</sup> Stando a questa visione, dunque, ad essi soltanto spettava tale autorità, che con nessun altro organo era da condividere, neppure col papato. Il movimento conciliare fu attizzato e rafforzato, fra il XIV e XV secolo, dalla comparsa simultanea di due, poi perfino tre, pontefici—ciascuno dei quali reclamava di essere il legittimo Vicario di Cristo. Tali rivalità crearono una crisi di autorità all'interno della Chiesa, che doveva essere risolta al fine di preservare l'unità.

Una delle conferenze più importanti per quel che attiene alla “gestazione” della sovranità fu il Concilio di Costanza (1378-1414), che pose fine al “grande scisma” deponendo i pretendenti all'ufficio papale e nominando un nuovo pontefice. Tale intervento conciliare sollevò alcune importanti domande in materia di legittima autorità all'interno della Cristianità. Il papa era un monarca costituzionale o piuttosto un sovrano assoluto? Oppure la Chiesa era qualcosa di più del papato ed il pontefice solo un suo mero servitore? Il potere politico era un dono del Signore e pertanto soggetto all'autorità religiosa ovvero si trattava di qualcosa di necessario per il governo terreno che potesse essere acquisito ed utilizzato dai governanti a loro discrezione? Quest'ultima questione va ben oltre San Paolo e Sant'Agostino, per anticipare la politica moderna e Machiavelli, il quale, come noto, servì quale diplomatico per la Firenze rinascimentale.<sup>68</sup>

Nel periodo immediatamente precedente, la diplomazia clericale risolse una serie d'importanti questioni ecclesiastiche in diversi paesi dell'Europa occidentale per mezzo di accordi bilaterali fra le monarchie nazionali ed il papato. Stipulando questi ‘concordati’, i sovrani temporali assumevano una posizione d'indipendenza rispetto al papa: “la logica inferenza presto o tardi dev'essere che la Chiesa sia in ogni nazione, piuttosto che abbracciare tutte le nazioni.”<sup>69</sup> Qui dunque si trova un primo indizio del mondo politico post-medievale basato su Stati sovrani quali istituzioni caratterizzanti l'Europa.

Le loro relazioni si sarebbero sviluppate bilateralmente o multilateralmente, attraverso la diplomazia, senza intermediazioni del papato. Tali rapporti sarebbero stati *internazionali*. I sovrani avrebbero cominciato a vedere se stessi come dei *governi* indipendenti all'interno dei propri territori. Tali governi si sarebbero riconosciuti a vicenda. Avrebbero compreso che ciascuno aveva degli interessi propri, che avrebbero potuto entrare in conflitto e che avevano quindi l'incarico di difendere. I governi accettarono che tali conflitti venissero risolti tramite la guerra, laddove gli interessi confliggenti non potessero riconciliarsi diplomaticamente. Essi avrebbero perciò giustificato la guerra come la libertà del sovrano secolare di proteggere i propri interessi. La giustificazione addotta sarebbe pertanto cambiata: “[l]a

---

<sup>66</sup> A. Black, *Monarchy and Community: Political Ideas in the Later Conciliar Controversy*, Cambridge University Press, 1970.

<sup>67</sup> Morral (1958), 127-8.

<sup>68</sup> Ridolfi R., *The Life of Nicolò Machiavelli*, University of Chicago Press, 1963.

<sup>69</sup> McIlwain (1932), 352.

storia medievale è una storia di giusto o sbagliato. La storia moderna, a contrario, è una storia di poteri, forze, dinastie.”<sup>70</sup> In breve, la guerra sarebbe divenuta monopolio di Stati indipendenti, autogiustificantesi nel loro esclusivo interesse.

Alcuni pensatori del tardo medioevo catturarono l'idea della sovranità nei propri scritti. Come anticipato, Marsiglio da Padova presentò degli argomenti, assai radicali a quel tempo, “per giustificare le rivendicazioni dei sovrani secolari all'esclusivo controllo dei propri affari.”<sup>71</sup> La politica era considerata un'attività terrena, libera dalla sanzione divina. Marsiglio paragonò la politica ad un'arte: lo Stato era composto da dei *leader*, maestri nell'arte di governare: “manovrare gli affari pubblici venne paragonato al comando di una barca; un'attività libera, coscientemente diretta verso il raggiungimento di un fine. Così nacque l'idea dell'Arte di Governo, e la gente s'impegnò ad insegnarla nel dettaglio.”<sup>72</sup>

La concezione della politica come un'arte non sorprende, provenendo da quella cultura italiana che avrebbe prodotto i capolavori del Rinascimento, ma altresì costruito le Città-Stato di Venezia, Firenze, Milano, Siena e così via. Qui, simili sviluppi politici erano già evidenti nel XIV e XV secolo, mentre nel più ampio panorama europeo, l'ordine politico ecclesiastico medievale non prese a sgretolarsi che dal XVI secolo. Machiavelli nacque nel 1469 e Lutero nel 1483. Essi raggiunsero l'età adulta ai primi del 1500, un momento che in molti reputano essere quello della trasformazione, all'alba dell'Età Moderna.

## **I.5. La Nascita della Sovranità nell'Era Moderna**

Nel 1532, Nicolò Machiavelli scrisse *Il Principe*, il suo famoso manuale di politica in cui sostenne che la vita politica talvolta richiede disobbedienza agli insegnamenti morali del Cristianesimo: la coscienza personale e l'etica politica sono e devono restare separate.<sup>73</sup> Si trattava della dottrina politica che venne poi ad essere chiamata *Ragione di Stato*: vale a dire, il fatto che mezzi non religiosi, finanche amorali, potrebbero rivelarsi necessari per raggiungere dei fini politici desiderabili in circostanze nelle quali il ventaglio di opzioni è ristretto ma la posta è alta: come ad esempio, quando è in gioco la sopravvivenza dello Stato e dei suoi cittadini, particolarmente in pericolosi tempi di guerra o di rivoluzione.

Machiavelli presentò quelle azioni ed attitudini al comando che riteneva necessarie e giustificate in casi d'emergenza, per preservare la comunità rispetto ai pericoli interni derivanti dalla corruzione, e a quelli di una possibile conquista dall'esterno. Ciò che si sforzò di trovare era una giustificazione per la tutela degli interessi del corpo politico, costituito tanto dal principe quanto dalla comunità. Il che risulta con evidenza nei suoi *Discorsi*, dove dichiara che la sua forma ideale di governo, in condizioni di stabilità, era quella repubblicana e limitata.<sup>74</sup> Ma qualora gli interessi del principe e della società fossero stati in conflitto, era nell'interesse dell'insieme del corpo politico liberare il governo dai propri vincoli.

Il diplomatico fiorentino fu così il primo teorico a scartare esplicitamente il vecchio assunto per cui il capo di uno *stado* esistesse per l'applicazione di una Legge superiore a sé stesso. Egli rimosse pertanto ogni limite divino, morale e consuetudinario all'uso del potere da parte del principe, laddove una tale rimozione fosse stata richiesta dalle circostanze, ed in particolare con riferimento all'esclusione del diritto della comunità di agire contro il principe in situazioni nelle quali la stabilità fosse stata a rischio.

---

<sup>70</sup> C.E. Hudson, 'The Church and International Affairs', in *International Affairs*, 23/1, 1947, 3.

<sup>71</sup> Morrall (1958), 106.

<sup>72</sup> Gierke (1987), 92.

<sup>73</sup> N. Machiavelli, *The Prince*, tr. G. Bull, Penguin Books, Harmondsworth, 1961, cap. 18.

<sup>74</sup> N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, BUR, 1984.

Ciò che mancava dunque nella sua filosofia politica —per il configurarsi di una piena sovranità— era un intreccio sufficientemente stretto del governante ai governati, tale da costituire un corpo politico che potesse esso stesso venir dotato del potere sovrano.

La tesi in favore della libertà dei governanti secolari di fissare il proprio corso politico e determinare i mezzi necessari a raggiungerlo era, per la maggior parte delle autorità cristiane, una condotta blasfema. I Cristiani dovevano amare il prossimo e obbedire coscienziosamente ai loro governanti. Ma il Machiavelli credeva che in un mondo di persone ben lontane dall'essere perfette, non si potesse sempre contare sul proprio miglior comportamento. I sovrani erano soggetti all'umana imperfezione non meno di chiunque altro. Eppure la loro responsabilità di fornire protezione, di assicurare la stabilità e l'ordine, era assai superiore a quella degli altri uomini. Perciò, il principe “non doveva deviare da ciò che era buono, ove possibile, ma doveva sapere come gestire la malvagità, se necessario.”<sup>75</sup>

Altri governanti europei seguirono l'esempio degli Italiani. Le scienze e le arti rinascimentali, compresa l'arte politica degli statisti indipendenti, si diffusero in tutta l'Europa Occidentale. Così, la *Raison d'Etat*, e più rigorosamente la *Realpolitik* come precursore dottrinale dell'interesse nazionale, divennero la “giustificazione principe” dell'autorità di governo. La “nuova monarchia” era sostenuta dall'attività di amministrazione che i suoi ufficiali padroneggiavano abilmente. Ironicamente, molti di loro erano membri del clero al servizio del re: “serenamente consapevoli della propria prudenza, essi possedevano una certa discrezione, tipica del funzionario, valutando la conduzione degli affari e consci della variabilità dell'umore reale.”<sup>76</sup>

La predicazione di Martin Lutero fu strumentale nel render la Riforma protestante un affare politico, giustificando l'autorità indipendente dei sovrani ed il dovere dei Cristiani di prestare loro obbedienza: ciò che potrebbe quasi definirsi una “secessione” dalla *respublica Christiana*. Entro la fine del XVI secolo, anche i possedimenti pontifici erano divenuti uno Stato territoriale indipendente, dotato di un certo potere temporale: uno fra i diversi poteri rivali della penisola italiana. Dal punto di vista spirituale, la Riforma aveva coinvolto una lotta di potere per la libertà religiosa contro l'ortodossia, identificata nel Cattolicesimo. Ma simultaneamente vi fu anche una contesa per l'autorità politica rispetto alla competenza sulle questioni religiose—contesa che riguardava la libertà da ogni interferenza delle autorità straniere, ed anzitutto da quella papale.

La teologia politica luterana separò l'autorità statale dalla sanzione della *respublica Christiana*. Egli attaccò la pretesa del papa di essere il legittimo detentore delle “due spade:” il *sacerdotium* e il *regnum*. Quest'ultimo non era che una fonte di corruzione per il clero, mentre la Chiesa nient'altro che un luogo di culto. Cosicché, il regno era lo Stato sotto l'autorità assoluta di un principe, responsabile di assicurare il vero sacerdozio difendendo la Riforma nel proprio reame contro ogni nemico, interno ed esterno: “Lutero distrusse la metafora delle due spade; da allora, non ce ne sarebbe dovuta essere che una, brandita da un principe divino saggiamente consigliato.”<sup>77</sup> In altri termini, Lutero riconobbe che la sua Cristianità riformata ed i suoi aderenti non sarebbero stati al sicuro senza la protezione dei sovrani secolari.<sup>78</sup> Attingendo dagli insegnamenti di San Paolo sull'obbedienza dovuta a questi ultimi, egli predicò un messaggio di sottomissione agli stessi sulla base del fatto che fossero stati ordinati da Dio.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Machiavelli (1961), cap. 18.

<sup>76</sup> Mathew (1948), 10.

<sup>77</sup> Q. Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought Vol. 2: The Age of Reformation*. Cambridge University Press, Cambridge, 1978, 15.

<sup>78</sup> J. Allen, *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*, Methuen, Londra, 1977, 19.

<sup>79</sup> Si veda H. Grimm, ‘Luther’s Conception of Territorial and National Loyalty’, in *Church History*, 17/2, 1948, 79-94.

Il Luteranesimo venne così ad essere strettamente associato allo Stato e alla nozione del diritto divino dei re di governare in modo assoluto. Ciò fu particolarmente evidente in Danimarca e Svezia, dove i monarchi istruirono i loro parlamenti affinché approvassero delle leggi che conferirono loro il pieno controllo legale della Chiesa nei propri regni. Tali legislazioni eliminarono l'immunità dei membri del clero, abolirono la giurisdizione indipendente delle corti ecclesiastiche, permisero al sovrano di prendere possesso delle terre ed altre proprietà appartenenti alla Chiesa, nonché di nominarne i rappresentanti; il diritto del papa di confermare tali nomine venne negato.<sup>80</sup>

Anche più drammatica fu la secessione dalla *respublica Christiana* dell'Inghilterra di Enrico VIII, il quale si rifece alle dottrine d'indipendenza dei re, compresa quella per cui *rex superiorem non recognoscens*.<sup>81</sup> Egli ottenne dal parlamento degli atti che sanzionassero la legalità di questi principi, in tal modo facendosi elevare fra l'altro a guida suprema della Chiesa d'Inghilterra e creando la cosiddetta "Teocrazia dei Tudor."<sup>82</sup> Così, quello che in precedenza era stato il *regnum Anglicana*, divenne uno Stato sovrano con la propria Chiesa nazionale.

La Riforma si rivelò perciò essere un contrasto non semplicemente fra la Chiesa di Roma e quella d'Inghilterra o fra il papa ed il sovrano britannico. Si trattava di un fondamentale conflitto fra due concezioni di come organizzare la vita pubblica: su basi teologico-politico cosmopolite ovvero sulle fondamenta di un regno separato, un principio di Stato nazionale. La connessione con la sovranità è chiara: la Riforma fu "la più grande conquista dello Stato, l'asserzione della sua autorità sulla Chiesa e della sua indiscussa supremazia entro le frontiere nazionali."<sup>83</sup>

La dottrina politica dietro questa conquista venne sistematicamente esplorata in dettaglio per la prima volta da Jean Bodin nel suo trattato del 1576, *Les six livres de la République*, un contributo teorico che doveva servir d'avviso per costruire il sistema politico dello Stato monarchico francese.<sup>84</sup> Secondo Bodin, "era più conveniente, al fine della preservazione dello Stato, che nessuno dei diritti sovrani fosse mai concesso ad alcun soggetto, tanto meno ad uno straniero, giacché far ciò equivarrebbe ad aprire la strada verso rivendicazioni della sovranità da parte del cessionario per se stesso."<sup>85</sup> Si trattava, evidentemente, di una rinnegazione del Medioevo lungo il tracciato già segnato da Machiavelli, ma che rigettava la soluzione cui era pervenuto quest'ultimo, per arrivare ad una teoria della sovranità attraverso cui ripristinare l'armonia della comunità politica in una Francia dilaniata dalle rivalità feudali e settarie.

Bodin conveniva con Machiavelli sul fatto che solo l'accettazione di qualche autorità centrale che esercitasse un potere illimitato all'interno della società potesse porre fine al caos imperversante. Il pensatore toscano aveva però cercato di raggiungere tale soluzione tramite il completo affrancamento delle attività del principe tanto da limitazioni religiose esterne come da vincolanti consuetudini interne, (ed assoggettandole invece ad un obbligo di mantenimento del potere, se non di una sua espansione, a vantaggio della comunità). A contrario, il filosofo francese —un duro critico dell'assolutismo amorale machiavellico insito nella *raison d'état*— si prefisse di dimostrare che la società potesse funzionare solo se il potere di governo avesse rispettato delle regole giuridiche e morali, e soltanto a patto che il corpo politico venisse concettualizzato come composto tanto dal governante quanto dai governati, soltanto cioè laddove vi fosse quella penetrazione fra questi due elementi, che le precedenti tesi politiche non erano riuscite ad integrare.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Skinner (1978), 84.

<sup>81</sup> G.R. Elton, *The Tudor Constitution*, Cambridge University Press, 1982.

<sup>82</sup> Mathew (1948), 9.

<sup>83</sup> A. Pollard, *Factors in Modern History*, Constable, London, 1948, 87.

<sup>84</sup> J.H., Franklin, *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*, Cambridge University Press, 2009.

<sup>85</sup> J. Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, tr. J. Tooley, Basil Blackwell, Oxford, 1955, 49.

<sup>86</sup> J.H. Franklin, *Jean Bodin and the Sixteenth Century Revolution in the Methodology of Law and History*, Praeger, 1977.

La teoria della sovranità scaturì dall'intenzione di Bodin di portare a compimento tale integrazione quale unico mezzo logico adatto allo scopo: il solo da cui potessero emergere gli ingredienti essenziali che avrebbero distinto il suo tentativo, volto appunto a configurare un'autorità sovrana, rispetto a quelli precedenti—in definitiva concernenti delle mere attitudini verso il potere.

Il primo elemento fondamentale risiedeva nel fatto che il ragionamento di Bodin, diversamente da quello di Machiavelli, non perorava la causa dell'assolutismo fondandone il potere solamente sui bisogni e gli interessi della società politica. Per la protezione degli stessi era necessario che il relativo potere fosse legalmente riconosciuto come 'sovranità' (per indicare la quale egli usò il termine *souveraineté*, ma altresì espressioni più antiche, quali *majestas* e *summa potestas*).<sup>87</sup> Veniva cioè implicitamente tracciata la distinzione fra 'autorità' e mero potere, nel senso che solo nella prima (autorità in questo caso suprema) poteva scorgersi la separazione fra persona, da un lato, e carica ricoperta (quella di sovrano) dall'altro.

Dalla spersonalizzazione astratta del potere derivava l'altro elemento saliente della sua tesi: quello relativo alle limitazioni dell'autorità sovrana. Anzitutto questa, sempre a differenza di quanto sostenuto da Machiavelli, non veniva in alcun modo liberata dalla soggezione al diritto naturale. Non vi era alcun possibile appello umano contro un sovrano tiranno, ma era pur sempre condizione di buon governo, di sovranità correttamente esercitata, che i sovrani rifuggissero la tirannia. In secondo luogo, dei limiti all'autorità di governo derivavano dalle leggi e consuetudini fondamentali della comunità politica e dai diritti di proprietà dei suoi cittadini. E fu proprio la considerazione ad essi riservata che lo portò a tracciare quell'ulteriore distinzione che rimarca quanto la sua teoria della sovranità fosse avanzata oltre le precedenti dottrine di comando: la distinzione tra forme di corpo politico e forme di governo.

Secondo Bodin, insito nell'idea secondo cui l'esistenza di un potere sovrano fosse ciò che distingue il corpo politico da altre forme di associazione era il fatto che la natura di quel corpo politico dipendesse da dove, al suo interno, il *titolare* di quel potere sovrano era localizzato.<sup>88</sup> Ciò poteva essere stabilito per mezzo di semplici test, all'esito dei quali sarebbe apparso chiaro se il corpo politico era una monarchia, un'aristocrazia od una democrazia. Infatti, anche se il potere sovrano non poteva essere diviso, era possibile che fosse riconducibile ad un solo uomo, ad alcuni o a molti uomini. Ma divenne altresì chiaro che l'autorità sovrana avrebbe potuto essere delegata a degli uffici —e che effettivamente tale delega avveniva in qualsiasi comunità complessa— per il mero *esercizio* di tutti o solo alcuni dei poteri sovrani.

Diverse forme di governo potevano perciò operare, ed in effetti storicamente operarono con riferimento a ciascun tipo di corpo politico, essendo cose distinte. Così, ad esempio, la Roma repubblicana era democratica quanto al corpo politico —potrebbe anche dirsi quanto alla titolarità della sovranità (ammettendo fosse coniugabile con l'esistenza di una legge divina)— ma era aristocratica nella forma di governo (quanto cioè all'autorità esercitante il potere sovrano delegatole dal popolo romano). A contrario, la Venezia rinascimentale era un'aristocrazia pura: era cioè aristocratica tanto nel ristretto corpo politico cui spettava l'essenza della sovranità, quanto rispetto alle autorità che la esercitavano— sebbene vi fossero degli elementi di democraticità nella forma di governo.

La preferenza di Bodin cadeva sul corpo politico monarchico, governato però legittimamente: quello cioè in cui, se il potere sovrano spettava al re, la coincidente autorità regale esercitante la sovranità faceva ciò per il bene comune, dando adeguato riconoscimento ai diritti dei suoi sudditi, alle regole consuetudinarie e alle leggi basilari del corpo politico: una comunità nella quale perciò vi sarebbero stati dei limiti al potere reale, e la sovranità sarebbe stata esercitata attraverso delle istituzioni che legassero insieme governo e società. L'accettazione di simili limitazioni erano una condizione necessaria affinché

---

<sup>87</sup> J.H. Burns, 'Sovereignty and Constitutional Law in Bodin', in *Political Studies*, 7, 1959.

<sup>88</sup> J.U. Lewis, 'Jean Bodin's Logic of Sovereignty', in *Political Studies*, 16, 1968.

fossero la stabilità e l'armonia a prevalere con maggiori probabilità—grazie ad un monarca al di sopra di tutte le classi e di tutti gli interessi.

Viene talvolta osservato che Bodin si contraddisse nell'enfatizzare le caratteristiche (del nucleo) della sovranità da un lato, per poi rilevare limiti (all'utilizzo) del potere sovrano dall'altro. Egli tuttavia comprese come, in un tempo in cui divenne imperativo che il conflitto fra governanti e governati cessasse, una soluzione si sarebbe potuta trovare solo stabilendo l'esistenza di un'autorità di governo non circoscritta, che fosse però distinguibile da un assolutismo libero d'ignorare qualsiasi norma giuridica. Egli fondò quindi sia la legittimità di tale potere, sia la legalità delle limitazioni che ne assicuravano un utilizzo appropriato, nella natura del corpo politico quale costruzione sociale comprendente tanto il sovrano —monarca, dinastia o popolo che fosse— quanto coloro che erano assoggettati al suo potere (ma che ne costituivano la base). Così, la rivoluzione concettuale innescata dall'opera di Bodin s'intrecciò con gli eventi, e da un tale intreccio sarebbe risultato un nuovo corso.

Con la disintegrazione della *respublica Christiana*, il suo posto venne preso da un'Europa composta di vari sovrani e governi, ciascuno considerato sia supremo internamente che indipendente esternamente. Una simile, storica trasformazione è più evidente col senno di poi di quanto non lo fosse a quel tempo. Il “quando” esattamente accadde tale importantissimo cambiamento è oggetto di dibattito fra gli storici. Un primo momento fu l'emergere di Città-Stato indipendenti in Italia e di un corrispondente sistema interstatale nel corso del Rinascimento. Fu allora che l'espressione ‘politica estera’ cominciò ad avere senso per la prima volta nella storia europea.<sup>89</sup> Ogni Città-Stato cominciò a relazionarsi con le altre in maniera manifestamente internazionale, escludendo considerazioni religiose e concentrandosi sui propri interessi, negoziando come fra eguali, e formando alleanze di convenienza perfino con governi non cristiani, cioè con i Turchi ottomani.

Il sistema italiano di Stati venne imitato dagli altri sovrani europei man mano che il Rinascimento si diffuse verso Nord e che la Riforma Protestante ebbe messo le proprie radici, a partire dai territori germanici. Alla Pace di Augusta del 1555, i Luterani ed i Cattolici tedeschi accettarono la dottrina per cui le confessioni religiose non fossero più una valida ragione d'intervento militare (*cujus regio, ejus religio*). Il che posizionò lo Stato sovrano al di sopra della religione in materia di guerra. Un altro esempio è rappresentato dalla rivolta protestante e secessione olandese dal controllo cattolico spagnolo nel 1585, che fu definita come “una fortunata asserzione del diritto di ribellarsi contro una monarchia universale.”<sup>90</sup> Alcuni autori individuano poi degli altri momenti significativi, siano essi antecedenti, come i già citati movimenti conciliari del XV secolo, ovvero, all'estremo opposto, assai più tardi, cosicché la transizione non sarebbe giunta a completamento fino all'avvio del Concerto Europeo negli anni Venti del XIX secolo, con la dottrina del *balance of power*.

La maggior parte della letteratura, comunque, vede solitamente nel XVII secolo, e in particolare nel Trattato di Vestfalia del 1648 che pose fine alla Guerra dei Trent'anni (1618-48), il riferimento storico che meglio simboleggia il passaggio al nuovo assetto europeo.<sup>91</sup> Quell'episodio effettivamente rimosse le ultime vestigia d'autorità papale sugli affari internazionali, riconoscendo gli Stati d'Europa, sia cattolici che protestanti, come entità indipendenti. La trasformazione venne poi confermata dalla Pace

---

<sup>89</sup> J. Burckhardt, *The Civilization of the Renaissance Italy*, Barnes & Noble, New York, 1992, 57-62.

<sup>90</sup> J. Brierly, *The Law of Nations*, Oxford University Press, 1936, 21.

<sup>91</sup> *Contra*, si veda A. Osiander, ‘Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth’, in *International Organization* 55 (2001) 251.



di Utrecht del 1713, che aiutò a porre fine alle guerre di successione spagnole e reiterò la concezione per cui l'interesse nazionale avrebbe prevalso sul principio ereditario negli affari internazionali.<sup>92</sup>

Quanto al primo di tali eventi, è bene sottolineare che l'identificazione di Vestfalia come uno spartiacque non può che esser il frutto di un'analisi *ex post*, la quale non dovrebbe presentare tale momento come un cambiamento in senso letterale, ma piuttosto come il simbolo di una fondamentale trasformazione politica, compiutasi attraverso un lungo e graduale ritirarsi da un mondo transnazionale politico-religioso verso un sistema internazionale secolarizzato—una società di Stati sovrani. Si trattò di una lenta rivoluzione nel pensiero di chi guidava le sorti d'Europa, e gli stessi attori presenti alle assemblee tenutesi nella regione germanica nord-occidentale non si prefiguravano il mondo che sarebbe emerso nelle decadi e nei secoli successivi al 1648. Per essi, Cattolici e Protestanti, la nozione di far parte d'una comunità alla base della quale stava la religione cristiana era pur sempre presente. Stavano cercando di concluder una pace che ridefinisse l'ordine politico europeo per evitare delle altre disastrose guerre di religione, come quelle che nelle tre decadi precedenti avevano sconvolto un'area geografica che odiernamente copre Germania, Nord-Italia, Repubblica Ceca, Belgio, Olanda, e Francia orientale.

Dopo il 1648, molte entità politiche del Sacro Romano Impero divennero libere di autogovernarsi come mai prima d'allora, col diritto di stipulare trattati fra loro, ed altresì con potenze straniere al di fuori dei confini imperiali. L'impero sopravvisse, come nient'altro che l'ombra di ciò che era stato nei tempi addietro, per divenire sostanzialmente il terreno su cui sarebbe stata coltivata la nazionalità tedesca. Quanto invece al papato, Innocenzo X rifiutò di accettare i termini della Pace vestfaliana. Ma le sue condanne vennero facilmente ignorate. Il pontefice diveniva sempre più una tigre di carta. Ciò fu reso evidente, nel 1662, nella disputa fra papa Alessandro VII ed il re francese Luigi XIV, che ruppe le relazioni diplomatiche con Roma a seguito di una schermaglia fra il suo ambasciatore e le guardie papali. Due anni più tardi, la controversia si risolse in un'umiliante capitolazione del pontefice, che inviò un legato a Parigi per esprimere il proprio dispiacere.<sup>93</sup>

Entro l'inizio del secolo successivo, i sovrani ed i governi europei si consideravano reciprocamente quali attori politici autodeterminantesi nei loro rispettivi Stati.<sup>94</sup> La Pace di Utrecht fu tra gli ultimi trattati a fare riferimento alla 'Cristianità'. L'avvolgente arco da questa rappresentato si era spezzato ed un mondo anarchico di Stati sovrani prendeva il suo posto. Tali costruzioni sociali coesistevano conducendo i loro affari esteri attraverso la diplomazia e cominciando a riferirsi al diritto internazionale, considerato come la legge delle entità sovrane. Queste secolari idee politiche e giuridiche vennero catturate dai filosofi e dai teorici del diritto nei loro saggi. Nel 1758, Emerich de Vattel, un diplomatico svizzero, vi diede forma in termini che altri commentatori avrebbero seguito:

L'Europa forma un sistema politico nel quale le nazioni... sono legate insieme dalle loro reciproche relazioni ed interessi vari in un tutto unico... La costante attenzione dei sovrani per tutto ciò che accade, la tradizione di avere dei plenipotenziari residenti, le continue negoziazioni che hanno luogo, rendono l'Europa una sorta di Repubblica, i cui membri —ciascuno indipendente ma tutti rivolti ad un comune interesse— si uniscono per il mantenimento dell'ordine e della libertà. Questo è ciò che ha dato vita al ben noto principio del bilanciamento della potenza, col quale s'intende un'organizzazione tale per cui nessuno stato dovrebbe trovarsi in una posizione di assoluto dominio sugli altri... Ogni Stato indipendente rivendica di essere, e deve in effetti essere, indipendente da ogni altro.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> R.R. Palmer, *A History of the Modern World*, Colton publishing, 1961, 234.

<sup>93</sup> L. Pastor, *The History of the Popes*, Vol. 6, Kegan Paul, London, 1901, xxxi, 91.

<sup>94</sup> A. Osiander, *The States System of Europe, 1640-1990*, Oxford University Press, New York, 1994, 20.

<sup>95</sup> de Vattel come citato in F.H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge University Press, Cambridge, 1967, 166-7.

Governanti, diplomatici e commentatori parlavano ora di ‘Europa’ come di una sfera in cui affermare il ‘bene pubblico’ del sistema interstatale. Una pace politica secolare rimpiazzava adesso la pace cristiana cosmopolita e l’armonia europea veniva affidata al principio del *balance of power*. Il che non significava (ancora) un meccanismo di concertazione della forza attivabile al verificarsi di un certo *casus foederis* inserito in un trattato di alleanza. Si trattava piuttosto di un interesse politico e di un obiettivo di politica estera. L’organizzazione e il mantenimento di un equilibrio di potenza era il conseguimento più alto cui potessero aspirare gli statisti e la nascente diplomazia europea. Entro il XVIII secolo, esso venne ad essere ritenuto come il solo fondamento sul quale potesse riposare la pace fra i sovrani europei. Perciò, con l’ascesa di Napoleone tra fine Settecento e primi dell’Ottocento, la “libertà europea” si trovò sotto la minaccia di una Francia espansionista, il che metteva in pericolo il sistema in via di formazione, i cui caratteri essenziali possono riassumersi come segue:

- i sovrani europei avevano diritto al riconoscimento da parte dei loro omologhi, riconoscimento che assicurava loro la partecipazione in un “club esclusivo:” la società internazionale europea;
- a tutti gli Stati sovrani spettavano dei diritti ed erano titolari di interessi legittimi;
- le prerogative legali sovrane trovavano espressione in un diritto positivo delle nazioni basato sul consenso statale: il diritto internazionale non era (più) quindi una legge sovraordinata, ma una costruzione giuridica degli Stati, sviluppata nel corso delle loro mutue interrelazioni;
- gli interessi legittimi venivano riconosciuti nella prassi diplomatica, curata da rappresentanti o agenti statali, che erano però altresì degli operatori cruciali nel sostenere la società internazionale: il primo compito della diplomazia era di facilitare ed appianare le relazioni fra Stati sovrani;
- mentre ciascuno di questi controllava i mezzi della propria potenza —militari ed economici— che variavano grandemente da un paese all’altro, tutti erano supposti esercitare il relativo potere responsabilmente, vale a dire in conformità col diritto internazionale e seguendo le prassi diplomatiche comunemente accettate;
- dagli Stati considerati di vitale importanza per la garanzia che offrivano alla sopravvivenza del sistema nel suo insieme —le cosiddette grandi potenze— ci si attendeva l’impiego della loro forza militare, influenza economica e prestigio politico per sostenere il *balance of power*.
- se una grande potenza si fosse comportata in maniera tale da mettere a rischio l’equilibrio, poteva attendersi di dover confrontare una coalizione pronta a contrastarla per ridimensionarne la grandezza: esattamente quanto accadde in risposta alle guerre napoleoniche.

Per quanto semplificati, erano questi i tratti caratterizzanti il *concetto* di sovranità che emerse dalle rovine dell’impero medievale cristiano. Essi non son cambiati granché nel corso degli ultimi due secoli. Durante tale periodo, tuttavia, sono mutati il *locus* della sovranità statale, le sue giustificazioni, e la varietà di *concezioni*, potrebbe dirsi perfezionandosi, con la successiva adozione di nuove, e l’abbandono di altre passate. È bene, dunque, vedere in cosa siano consistite tali trasformazioni dal punto di vista interno, prima di approfondire l’aspetto esterno della sovranità, al fine di valutare in che modo la sovranità nazionale ed internazionale siano connesse, e come potrebbero esserlo in futuro.

## Capitolo II

### Le Trasformazioni della Sovranità Interna

La sovranità è una particolare configurazione dell'autorità *statale* —o quanto meno è questo il senso in cui il termine è stato finora impiegato e continuerà a esserlo, salvo espressamente altrimenti indicato. Per 'Stato' ci si riferisce qui al suo significato convenzionale: un'entità diretta da un'autorità di governo, che insiste sopra uno spazio territorialmente delimitato, nel quale è stanziata una comunità umana. 'Stati' potrebbero perciò essere considerate le colonie imperiali prima dell'indipendenza ovvero gli apparati governativi che si trovano un livello al di sotto di quello federale. Nessuno di tali enti territoriali è tuttavia 'sovrano': una qualità, questa, tipicamente ricondotta a una coppia di caratteristiche —supremazia ed indipendenza— che si dicono esser il tratto distintivo delle autorità, appunto, sovrane.

Tale autorità è esercitata dalle più alte cariche ed istituzioni dello Stato, così come individuate nelle Costituzioni nazionali: re, presidenti, parlamenti, corti supreme. Questo esercizio della sovranità non è sempre accompagnato da una sua appartenenza al popolo, ma individua piuttosto il livello di governo corrispondente alla popolazione che risiede entro determinati confini territoriali. Così, se degli altri livelli governassero *all'interno*, essi non potrebbero che essere sottoposti a quello superiore di tutti, attualmente identificato nella Nazione. Ciò sembrerebbe escludere la possibilità d'istituzioni politiche sovraordinate allo Stato alle quali affidare l'esercizio della sovranità, giacché *all'esterno* dello stesso sarebbe l'indipendenza dalle eguali autorità supreme a costituire il requisito decisivo per potersi definire sovrano, quanto meno dal punto di vista giuridico.

Si è visto che, storicamente, la sovranità è un'innovazione di certi attori politici e religiosi che cercarono di sottrarsi dalla propria soggezione alle autorità papale ed imperiali dell'Europa medievale, per affermare la loro. Trattasi in effetti di una sistemazione del potere di governo anti-medievale, giunta a maturazione col pensiero politico moderno, ed è stato notato come "ciò che conduce alla teoria della sovranità [sia] l'idea della nazionalità, nel suo graduale divenire un sentimento di unità nazionale... non rintracciabile prima del XVI secolo."<sup>96</sup> Ora, che la sovranità richieda un tale sentimento o possa sussistere anche senza di esso, è una domanda che sarà considerata più avanti. Per il momento, è invece interessante notare come il radicale cambiamento apportato dal concetto in questione rappresentasse in ogni caso un ripudio del Medioevo europeo, il quale poggiava sull'opposta idea di una teocrazia Cristiana universale, sotto la quale i regni non erano sovrani. La condizione di autorità politica e legale di cui si discorre venne quindi concepita in reazione al sistema preesistente.

Il nostro pensiero moderno in tema di governo scorre agilmente al ritmo scientifico e secolare, proprio come il pensiero medievale, da parte sua, fluiva in toni teologici e religiosi.<sup>97</sup> Il passaggio da un'era all'altra coinvolse questioni di politica tanto quanto di religione: nel mondo cristiano dell'età di mezzo, la Chiesa e lo Stato erano intrecciati quasi inestricabilmente. Ciò in quanto la prima santificava ogni autorità, sia spirituale che temporale. Così, il re era in parte un'autorità religiosa ed il papa era in parte un'autorità politica. Le amministrazioni regie coinvolgevano, ai loro massimi livelli, membri del clero e non vi era alcuna chiara idea di 'Stato', tanto meno di Stato-Nazione o di sovranità del popolo.

---

<sup>96</sup> C.H. McIlwain, *The Growth of Political Thought in the West*, 1932, 32.

<sup>97</sup> Riferendosi all'Inghilterra del periodo immediatamente precedente la Riforma Protestante, uno storico ha rilevato come "[l]e verità della religione [fossero state] così a lungo presupposte che sorgevano alla mente così inevitabili ed avvolgenti come il cielo." D. Mathew, *Catholicism in England: Portrait of a Minority*, Eyre & Spottiswoode, London, 1948, 5.

Bisogna sottolineare altresì come gli Europei del tempo non distinguessero fra il nazionale e l'internazionale. Una simile distinzione venne solo più tardi. I Cristiani medievali d'Europa concepivano se stessi come appartenenti ad una sola comunità unificata —la Cristianità— per quanto debole fosse la sua unità. Esistevano due imperi cristiani nel Medioevo: quello Latino ad Ovest, incentrato su Roma, e quello Greco-Bizantino ad Est, incentrato su Costantinopoli. Le autorità cristiane d'oriente non riconoscevano la supremazia del papa. E quando questa venne rimpiazzata dal moderno sistema di Stati sovrani, l'Impero bizantino fu conquistato dai Turchi ottomani, alla metà del XV secolo, e le sue popolazioni vennero incorporate nel loro Impero musulmano. Il che ritardò grandemente l'emergere di Stati sovrani nelle sezioni di Europa ottomana, fino al tardo XX secolo.

Nel frattempo, titolari ed esercenti della sovranità sono stati re e famiglie reali (sovranità dinastica), poteri imperiali ed i loro agenti coloniali (sovranità imperiale), regimi autoritari (sovranità totalitaria) assemblee nazionali (sovranità parlamentare), venendo infine all'intero corpo dei cittadini di un paese (sovranità popolare). Peraltro, uno stesso Stato può essere sovrano in modi differenti in posti diversi. Agli inizi del XX secolo, la *House of Commons* britannica era al tempo stesso l'istituzione centrale della sovranità parlamentare nel Regno Unito e della sovranità imperiale nelle colonie sparse per il mondo. La sovranità è stata usata per stabilire imperi coloniali e, esattamente in senso opposto, per condannare l'imperialismo e reclamare la decolonizzazione. Piccoli Stati sovrani si sono unificati in Stati sovrani più grandi (Italia e Germania). Dei grandi Stati sovrani (come gli Imperi occidentali) si sono frammentati in Stati più piccoli, e dei segmenti regionali (quali le colonie americane) hanno proceduto alla secessione per affermarsi su base indipendente. Nel tempo, si sono quindi susseguite giustificazioni della sovranità religiose e secolari, monarchiche e repubblicane, aristocratiche e democratiche. La sovranità rivela anche ulteriori sfumature oltre a queste, ma qui di seguito saranno prese in esame le principali.

## **II.1 Il Diritto Divino dei Re**

I governi richiedono legittimità e la loro autorità deve trovare una base nella legalità affinché siano stabili ed effettivi nel lungo periodo. Il mero potere in se stesso non è sufficiente. Per far fronte a tale problema in un mondo che continuava ad essere sotto l'influenza delle idee religiose, i nuovi sovrani d'Europa inventarono la sovranità per diritto divino. Tale dottrina asserisce che i governi monarchici sono legittimi e legali agli occhi di Dio senza bisogno di alcuna approvazione papale. Ciò si sostanzia in un legame fra la divinità ed il sovrano: si ha un governo divino attraverso il re. Seguendo questa linea di pensiero, i sovrani godono di una diretta investitura come agenti di Dio in Terra, e non hanno necessità della Chiesa per renderli tali perché Dio stesso ha provveduto in tal senso. In quanto esecutori della volontà divina, ad essi è dovuta obbedienza assoluta, obbedienza quindi “derivata da motivi religiosi.”<sup>98</sup>

La dottrina in questione, nella sua coerenza comunicativa, si dimostrò vantaggiosa per i governanti post-medievali poiché intellegibile ai loro sottoposti e quindi assai conveniente nel giustificare gli attributi sovrani della regalità. Si trattava di un'opportuna combinazione fra credo religioso ed utilità politica. La teologia si poneva qui al servizio dell'autorità in una maniera particolarmente efficace. Tale teorizzazione fu presentata come una formulazione della sovranità che le persone del tempo potessero comprendere, e che potesse esser accettata anche dai dotti quale albero maestro sulla nuova nave dello Stato. Si dimostrò vincente perché la vasta maggioranza della popolazione ancora pensava a se stessa

---

<sup>98</sup> Figgis (1965), 51.

come al risultato della Creazione, ancora inquadrava la vita politica o familiare ed ogni altro aspetto dell'esistenza sociale in termini cristiani. Il popolo era incline ad obbedire l'autorità politica laddove questa fosse credibile e persuasiva nel sostenere che generasse dal volere ultraterreno. Ed in ciò la teoria in questione risultò adeguata allo scopo.

Con l'avvento della Riforma protestante essa venne messa in pratica dai sovrani che ambivano a governare in modo supremo ed indipendente rivendicando una legittimazione per la quale non era sufficiente asserire un fondamento meramente secolare, uno ad esempio radicato solo nella tradizione, nella consuetudine, nel diritto di nascita o in quelli derivanti dal matrimonio dinastico. Simili giustificazioni erano significative ma non decisive in quella che era ancora un'epoca religiosa. Ai re spettava il potere di comando al fine d'attuare il piano divino per l'umanità. E la disobbedienza verso i pontefici era lecita in quanto essi non erano che degli intrusi, che interferivano con la Legge di Dio.

Successivamente, sarebbe stato necessario trovare delle altre ragioni per motivare l'autorità sovrana dei governi secolari in sostituzione del legittimo diritto di re e dinastie, una volta che le loro asserzioni di autorità non fossero più state accettabili. A quel punto, "il popolo" avrebbe cominciato a profilarsi quale potenziale fondamento della sovranità statale. E ciò che si rivelò determinante nello sfidare il re, o quantomeno nel porre dei limiti all'autorità reale, fu la rivendicazione che la sovranità fosse un *affidamento* da parte del popolo. Un precoce esempio di tale idea<sup>99</sup> —che prelude alla necessaria distinzione fra titolarità ed esercizio della sovranità— può ritrovarsi già nelle memorie di uno dei protagonisti della rivolta olandese alla dominazione spagnola nel XVI secolo. Il generale degli Olandesi dichiarò che "un principe viene investito da Dio per essere la guida di un popolo, per difenderlo dall'oppressione... ma se ne abusa non è più un principe, bensì un tiranno, e il popolo può non solo sconfiggerne l'autorità, ma procedere *legittimamente* alla scelta d'un altro principe perché lo protegga."<sup>100</sup>

Quella stessa asserzione di sovranità popolare divenne evidente durante la Guerra Civile Inglese (1642-9). Nel 1648, re Carlo I venne catturato dall'armata antimonarchica e parlamentarista di Oliver Cromwell, per essere portato davanti alla giustizia. Il suo processo, l'anno seguente, fornì l'occasione per elaborare delle tesi particolarmente esplicite sulla liceità e legittimità dell'autorità statale. Da un lato, l'erede di re Giacomo I difese se stesso in termini di diritto divino dei re. Dall'altra parte, i suoi nemici lo processarono in termini di consenso popolare. Per Cromwell ed i suoi sostenitori politici o militanti, l'essenza dell'autorità di governo risiedeva nella volontà del popolo in nome della quale essi agivano. Ma per il re, una simile sprezzante affermazione sfidava Dio in persona ed ogni insegnamento cristiano sull'autorità reale, giuridicamente fondata nel diritto naturale. L'asserzione era oltraggiosa al punto da essere eretica, col suo disdegno per le istruzioni divine in materia di responsabilità dei sudditi, consistenti nell'assoluto rispetto per il comando del sovrano.

Carlo ricordò ai suoi accusatori che non vi era alcuna legge esistente in Inghilterra che autorizzasse i sudditi a procedere contro il proprio re. Nelle parole di Carlo: "Ricordate, sono il vostro sovrano... il vostro legittimo sovrano... Dio ha riposto in me la sua fiducia."<sup>101</sup> Tale ragionamento, per cui tutte le leggi e la giustizia —come anche la legittimazione a governare— derivassero dalla sovranità divina, era arduo da confutare in un universo politico-sociale che era ancor animato dal Cristianesimo protestante. Lo sforzo inquirente di superare l'ostacolo si focalizzò sull'argomento della sovranità del popolo, asserendo che il Parlamento e l'esercito avevano agito come suoi rappresentanti ed agenti, nel condurre il re a rispondere del suo operato. Nelle parole dell'accusa:

---

<sup>99</sup> Precoce nella misura in cui si considera l'epoca moderna, ma come si è visto nel capitolo I.2, la centralità del rapporto governanti-governati non era sconosciuta in epoca romana.

<sup>100</sup> Citazione in M. Wight, *Systems of States*, Leicester University Press, London, 1977, 155. [*Enfasi aggiunta*].

<sup>101</sup> Dichiarazione dell'accusa, citata in Wedgwood (1964), 130.

C'è un contratto od un accordo fra il re e il suo popolo, ed un giuramento, Voi Signore, avete prestato: certamente quel vincolo è reciproco: poiché come Voi siete un ligio Signore, così essi dei ligi sudditi... Ciò è quanto noi ora sappiamo... quel legame, quel vincolo, è l'impegno di protezione dovuto dal sovrano; l'altro è il vincolo di soggezione dovuto da ogni suddito. Se tale legame fosse reciso... addio sovranità!<sup>102</sup>

Re Carlo venne giudicato colpevole di ordire un complotto per schiavizzare la nazione britannica e fu pubblicamente decapitato. Qui v'è pertanto un altro esempio concreto della dottrina della sovranità popolare, del contratto sociale fra governante e governati. Esso non aveva ancora trovato espressione nello studio di un qualche filosofo... Hobbes,<sup>103</sup> Locke<sup>104</sup> e Rousseau<sup>105</sup> dovevano ancora pubblicare i loro trattati sul tema. Piuttosto, venne registrato nel corso di circostanze politiche tumultuose, durante una guerra civile, al fine di risolvere un urgente problema di legittimazione dell'autorità statale sull'onda della vittoria militare dei seguaci di Oliver Cromwell sulle armate reali. Per quel che qui interessa, questo episodio offre un'occasione di tracciare una distinzione fra autorità legale ed autorità legittima, venendo le due a coincidere solo laddove la legittimazione trovi la sua fonte nel diritto (naturale o positivo) piuttosto che nella comunità politica; attenendo altrimenti rispettivamente, la legalità, al corretto esercizio dell'autorità sovrana e, la legittimità, al consenso politico minimo indispensabile da parte di chi rivendica la titolarità del potere sovrano rispetto alla delega dello stesso e alle forme in cui è tradotta.

Nel suo famoso *Trattato sul governo civile*, John Locke ritrasse la sovranità come basata esclusivamente su un contratto sociale in cui il governo era obbligato verso i governati, che potevano legittimamente e legalmente ribellarsi contro il dispotismo.<sup>106</sup> Ma la nuova dottrina non avrebbe rimpiazzato la vecchia ancora per molto tempo. Il divario fra il diritto divino dei re e la sovranità del popolo fu colmato storicamente dalla sovranità dinastica, che prevalse nella maggior parte d'Europa sino al XIX secolo, e in certi luoghi perfino sino alla Prima Guerra mondiale.

## **II.2. La Sovranità Dinastica**

Un'autorità di governo fondata sul diretto conferimento da parte divina era sostenibile solo in un certo tipo di società nella quale la maggioranza credeva nell'onnipotenza del Creatore e nel dovere di prestar 'Lui' obbedienza. All'erodersi di tale convinzione, essa avrebbe perduto qualunque efficacia politica alla stessa riconducibile. È quel che accadde nel XVII e XVIII secolo, quando alcuni Europei, ed in particolar modo gli Olandesi, Inglesi e Francesi, cominciarono a vedere la religione meno come un affare di Stato e più come una questione privata di coscienza, con la conseguente asserzione ed accettazione di altre basi sulle quali sarebbe progressivamente andata a poggiare la sovranità statale.

È bene a questo punto infatti osservare che, nella concezione originaria, "non era lo Stato ad essere sovrano, bensì una o più persone 'sovrane' sulle altre."<sup>107</sup> Il sovrano era un governante, tipicamente un monarca e la sua dinastia. Ciò concordemente alla derivazione del termine dal latino *superanus*, ossia 'superiore'. La nozione di superiorità più tardi fu intesa come suprema autorità all'interno dello Stato.

---

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> T. Hobbes, *Leviathan*, ed. Oakeshott, Basil Blackwell, Oxford, 1946.

<sup>104</sup> J.J. Rousseau, *The Social Contract and Discourses*, Dent Everyman's Library, Londra, 1988.

<sup>105</sup> J. Locke, *Two Treatises of Government*, Mentor, New York, 1965.

<sup>106</sup> J.H. Franklin, *John Locke and the Theory of Sovereignty*, Cambridge University Press, 1981.

<sup>107</sup> Brierly (1936), 36.

Ma per lungo tempo, nella politica europea, prevalse l'accezione dinastica della sovranità. Una volta che i re, le loro famiglie e i loro discendenti poterono affermare la loro pretesa all'autorità suprema come valida in se stessa, senza alcun riferimento a Dio, o a chiunque altro, la sovranità prese a manifestarsi come una forma di autorità puramente secolare, collegata a diritti di governo esclusivamente pertinenti alla dinastia. In tale periodo, la famiglia reale divenne "una casta a parte,"<sup>108</sup> innalzata al di sopra delle altre famiglie all'interno del reame per mezzo di un titolo a governare.

Una dinastia regnante poteva essere eguagliata solo da altre dinastie di pari rango all'interno del sistema interstatale europeo. I monarchi pretendevano di regnare legittimamente e legalmente per via ereditaria o tramite unione in matrimonio, senza alcun sostegno spirituale o popolare. Tali pretese vengono talvolta dette 'prescritte,' a voler indicare che eventuali azioni avverso di esse sarebbero inespugnabili perché il titolo in questione è basato sul prolungato risalire nel tempo dello *status* ad esso connesso, anche laddove i diritti e potestà allo stesso riconducibili fossero in origine stati violenti ed ingiusti, secondo il principio *ex iniuria jus oritur*.<sup>109</sup> Così un territorio conquistato con la forza, e controllato in maniera effettiva per un periodo sufficientemente lungo, genererebbe un diritto legittimo.

È evidente l'analogia con —se non la derivazione da— l'istituto romanistico dell'usucapione: un titolo legale sorge tramite una "prescrizione" acquisitiva, con la differenza che il possesso del territorio, in questo caso, decorso un tempo sufficiente, genera un "diritto di proprietà" estrinsecantesi nel controllo del relativo ambito spaziale, con un potere di disporre tale da ricomprendere anche il governo della popolazione ivi stanziata: i sudditi del "padrone," vale a dire il sovrano. Perciò, all'inizio dell'era moderna, la sovranità venne ad essere collegata ad una forma di legittimazione di tipo privatistico, riferibile alla persona o alla famiglia al potere, e trasmissibile mediante l'istituzione di dinastie ereditarie. Così, ad esempio, Elisabetta I era la sovrana d'Inghilterra (1558-1603) in virtù della sua successione nella carica a quel tempo controllata dalla dinastia dei Tudor.<sup>110</sup> Quando morì, nubile e senza legittimi eredi, la Corona passò alla dinastia degli Stuart.

Ma anche nel XVI e XVII secolo la sovranità non fu mai completamente personale od esclusivamente dinastica. Il re e la regina d'Inghilterra erano sovrani di un regno: è dire, di uno Stato. Qualunque monarca era mortale, mentre la dinastia sopravvisse tanto a lungo quanto le fu possibile. Il regno era dunque, per così dire, perpetuo. Di qui uno dei primi connotati della sovranità ed una delle idee più importanti della teoria politica: la distinzione fra *rex* e *regnum*. Qualunque sovrano ha due corpi: la propria persona ed il corpo politico.<sup>111</sup> Il primo perirà, il secondo perdurerà. Ergo, la sovranità fondamentalemente concerne il corpo politico e non quello del re o della regina.

Il diritto di proprietà racchiuso nella sovranità dinastica rifletteva "la concezione politica [per cui] l'interesse del principato è l'interesse del governante."<sup>112</sup> Una formulazione dalla semplicità così disarmante riassume l'idea d'autocrazia e dell'assolutismo che dominò la politica europea sino al XIX secolo, in certi luoghi trascinandosi fino agli inizi del XX. La popolazione rappresentava per lo Stato anzitutto una risorsa ed uno strumento, la base del potere statale, "una massa di sudditi la cui nazionalità non aveva significato politico."<sup>113</sup> Quando erano acquisiti dei territori, tramite conquista o matrimonio fra caste, venivano del pari acquisite le relative popolazioni; conseguentemente, negli Stati dinastici europei, il popolo e i suoi governanti potevano provenire da gruppi etno-linguistici differenti.

---

<sup>108</sup> Pollard (1948), 70.

<sup>109</sup> Wight (1977), 157.

<sup>110</sup> F.L. Baumer, 'The Early Tudor Theory of Kingship', 1938, review by F.L. Neumann in *Columbia Law Review*, vol. 41, n. 5, 1941, 961-65.

<sup>111</sup> E. Kantorowicz, *The King's Two Bodies*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

<sup>112</sup> L. von Mises, *Nation, State and Economy*, New York University Press, New York, 1983, 31.

<sup>113</sup> G. Ritter, *Frederick The Great*, University of California Press, Berkeley, 1976, 47.

L'epoca della sovranità dinastica era solitamente contrassegnata dal ridimensionamento e talvolta perfino dalla dissoluzione di comunità e corporazioni precedentemente autonome, costituenti retaggio del feudalesimo europeo, quali la nobiltà terriera, delle città autogovernantesi, università autoregolate, associazioni autodirette e via dicendo. Vi fu il trionfo delle dinastie governanti, il loro ergersi al di sopra dei particolarismi feudali, se necessario sopprimendoli, al fine di far valere l'autorità regale, la Corona, dappertutto entro le sue giurisdizioni, su ogni suddito, svincolata dalle ingerenze d'autorità pregresse. Queste sovranità dinastiche si caratterizzavano anche per il loro utilizzo di privilegi, concessioni, licenze ed atti simili per rafforzare il loro controllo su importanti settori socio-economici della popolazione.<sup>114</sup>

Com'è noto, uno dei migliori esempi dell'assolutismo era la Francia del XVII secolo. Il primo consigliere del Re Sole —Jean Colbert— fu il principale architetto di una monarchia potente ed unificata per gli standard di allora, nella quale le comunità autonome e corporative, Chiesa compresa, furono subordinate permanentemente e con successo alla Corona.<sup>115</sup> Lo Stato era “essenzialmente una dinastia in costruzione; solo di rado e da lontano le aspirazioni ed i timori dei sudditi riuscivano a fare breccia nelle politiche del reame.”<sup>116</sup>

Fu questo il tratto caratteristico del sistema dinastico che dominò l'arte di governo europea per quasi tre secoli, ed era “ancora in auge in tre corti imperiali europee fino a... gli sconvolgimenti [della Prima Guerra Mondiale].”<sup>117</sup> A Vienna, Berlino e San Pietroburgo, la sovranità dinastica e quella di tipo imperiale erano difficilmente distinguibili, fondendosi l'una nell'altra, posto che la prima mirava a consentire la sopravvivenza se non l'espansione dell'impero, permettendo agli affidatari di turno del patrimonio reale di trasmetterlo ai loro successori—perlomeno non ridotto, se non allargato.

Il “dinasticismo” era in definitiva un sistema internazionale basato sulle famiglie reali europee, la cui solidarietà veniva a stabilirsi e rinforzarsi non solo per mezzo di dottrine e tradizioni, ma altresì dei matrimoni combinati. Le diverse casate, prese nel loro insieme, formavano la classe regnante d'Europa, i cui membri all'apice operavano con “un idioma dinastico di politica internazionale” nel quale le “alleanze si consolidavano grazie alle unioni matrimoniali” ed “i capovolgimenti [delle stesse] erano segnati da analoghi disimpegni.”<sup>118</sup> La più emblematica fra le casate e probabilmente quella di maggior successo era quella degli Asburgo. I loro territori non erano di proprietà delle persone che vi risiedevano, ma dello Stato affidato alla famiglia regnante.

La sovranità dinastica, basata sulla “prescrizione,” acquistò forse la sua definitiva consacrazione con la restaurazione operata dal Congresso di Vienna del 1814-15, che risolse la questione della successione politica in Francia, sorta a seguito della sconfitta militare inferta a Napoleone, segnando la sua disfatta. Talleyrand, il rappresentante francese alla conferenza, espresse l'idea nelle proprie memorie: “un valido governo è sempre uno la cui esistenza, forma e modalità d'azione, si è consolidata attraverso un lungo trascorrere di anni... La legittimità del potere sovrano risulta dall'antica situazione di possesso, così come accade, per gli individui privati, con riguardo al diritto di proprietà.”<sup>119</sup> Per Talleyrand, il punto di sostenere questo “usucapione” quale decisiva rivendicazione di sovranità, alla base della restaurazione, stava nell'assicurare la stabilità politica sia in ambito nazionale che internazionale (cioè in Europa), evitando insurrezioni rivoluzionarie dirette alla conquista del potere statale, che avrebbero provocato l'intervento straniero—ciò che, ai giorni nostri, si direbbe una internazionalizzazione del conflitto.

---

<sup>114</sup> R. Spengler, *Tradition, Values and Socio-Economic Development*, Duke University Press, Durham, 1964, 45-6.

<sup>115</sup> Clark (1960), 69-70.

<sup>116</sup> Ritter (1976), 6.

<sup>117</sup> Von Mises (1983), 31.

<sup>118</sup> Wight (1977), 154.

<sup>119</sup> Citazione in Osiander (1994), 214.



Il principio di legittimità dinastica, fortemente sostenuto dal Metternich (il cancelliere austriaco), serviva perciò la causa della pace, e l'istituzione della sovranità dinastica condivisa dalle grandi potenze era considerata la migliore garanzia dell'ordine europeo, sul piano interno come in politica estera.<sup>120</sup> L'interesse del governante, della dinastia, dell'impero —i quali venivano a coincidere— costituiva l'obiettivo prioritario dell'azione di governo, sorretta da un insieme di precetti intesi andare a vantaggio e al servizio dello Stato. Tutto e tutti, incluso il clero, erano ad esso subordinati,<sup>121</sup> e perfino la religione era una “creatura dello Stato.”<sup>122</sup>

La dottrina dinastica cominciò a tramutarsi in una teoria di mera sovranità statale nel XVIII secolo, come indicato dai commentari politici di Federico II di Prussia (1740-86), composti verso la fine del suo regno.<sup>123</sup> In esso, la pretesa autorità reale derivava dallo Stato e rifletteva la dignità e le prerogative di quest'ultimo—che non era coincidente con la dinastia. Nello Stato di Federico il Grande, non v'era posto per considerazioni dinastiche e personali, così come gli interessi frammentari dei suoi vari sudditi, od il popolo nel suo insieme, neppure trovavano espressione. Lo Stato aveva una vita sua propria e propri fini che si collocavano ben al di sopra delle opinioni di singoli individui, di gruppi sociali o di intere popolazioni ad esso assoggettati.

Il re prussiano presentava se stesso come “al servizio” dello Stato e la sua politica come guidata dalla *Raison d'état*. Egli era un monarca ereditario. Ma sconfessò la nozione per cui la sua figura si trovasse sopra chiunque altro e che lui, personalmente, fosse lo Stato—secondo la famosa affermazione fatta anni addietro da Luigi XIV di Francia. Re Federico vedeva invece se stesso come il principale rappresentante ed agente statale. Il maggior dovere del sovrano era nei confronti dello Stato, di cui egli era il “primo servitore,” ed il popolo aveva parimenti l'obbligo di servirlo. Sia la politica interna che la politica estera dovevano essere esclusivamente e razionalmente guidate dagli interessi di uno Stato impersonale e sovrano, cui tutti erano subordinati, re compreso.

Per quanto tali idee contenessero evidentemente una carica innovativa, altrove, in quegli stessi anni, gli eventi assunsero carattere addirittura rivoluzionario, in Europa come pure in America settentrionale. L'indipendenza delle colonie americane dalla Corona britannica avrebbe però rappresentato, per circa un paio di secoli, non la regola, ma piuttosto l'eccezione, rispetto al sistema che le singole potenze europee instaurarono con crescente egemonia a livello mondiale dalla metà del secolo XIX. L'espansione dei loro domini ebbe luogo in parallelo agli sviluppi che si produssero negli assetti interni e che avrebbero spinto verso una nuova configurazione della sovranità: quella popolare. Prima di esaminare i passaggi storico-concettuali che portarono a tale traguardo, è bene però rivolgere l'attenzione a quell'ulteriore variante, che a prima vista parrebbe riguardare l'aspetto esterno della sovranità. Si tratta invece di un'articolazione concorrente del controllo sovrano interno, ma in maniera decentrata, che ha anch'essa un aspetto internazionale, il quale peraltro replica il modello europeo, ma a livello più ampio.

#### **II.4. La Sovranità Imperiale**

È stato già notato che l'Europa occidentale dopo Vestfalia venne a configurarsi come un “mondo” di Stati sovrani. Sebbene ineguali quanto a popolazione, territorio, potenza militare e forza economica,

---

<sup>120</sup> R. Albrecht-Carrié, *Storia Diplomatica d'Europa*, LaTerza, 1978, cap. I.

<sup>121</sup> J. Wood, ‘Christianity and the State’, in *Journal of the American Academy of Religion*, 1967.

<sup>122</sup> Figgis (1965), 57.

<sup>123</sup> Si veda ancora Ritter (1976).

vi era eguaglianza formale fra gli stessi in termini di diritto internazionale e diplomazia: già da allora, essi erano parte di una comunità internazionale, anche se al tempo si trattava ancora di un “club esclusivo.” I suoi membri si dichiaravano regolarmente guerra e conquistavano segmenti dell'altrui territorio, ma non si spingevano sino ad estinguere la rispettiva sovranità:

Sovranità significa per sua natura negazione di ogni altra autorità più alta. Una comunità di entità sovrane deve esistere necessariamente in uno stato di anarchia non soggetto alla legge. Eppure l'Europa non era in una situazione di caos e si potrebbe anche parlare delle leggi che governavano la sua esistenza; ma la parola 'legge' dev'essere intesa nel contesto della scienza naturale piuttosto che in senso legale. La potenza era il grande regolatore dei rapporti fra gli Stati. In una situazione in cui esisteva un certo numero di potenze di grandezza approssimativamente analoga, giunse ad essere una convenzione accettata che tutte, grandi e piccole, avessero diritto ad esistere. Il *balance of power* può esser considerato una teoria che nessuno poteva infrangere impunemente (come i casi di Luigi XIV, di Napoleone e della Germania pre-1914 dimostrarono). Gli Stati cercavano di rafforzare la loro posizione ed assicurarsi dei vantaggi a spese l'uno dell'altro, ma le guerre del XVIII secolo erano contese di portata limitata: la distruzione dell'avversario avrebbe radicalmente mutato l'equilibrio delle potenze e messo in pericolo il diritto, riconosciuto da tutti, a che tutti esistessero. A ciò esistono eccezioni, ma sono poche: la più cospicua è la distruzione dello Stato polacco da parte dei suoi vicini (fine XVIII) e fu condannata da molti come un errore.<sup>124</sup>

Se la conseguenza logica della sovranità è l'anarchia, durante i secoli XVII-XIX in pratica esisteva un certo ordine che rendeva possibile parlare di diritto fra le nazioni. Il rispetto per lo *ius gentium* è stato notevole in condizioni di accordo generale circa i metodi e gli intenti legittimi quali prevalsero in larga misura nel periodo suddetto. E condizioni di stabilità perlomeno relativa portarono allo stabilimento di una prassi definita. La condotta delle relazioni interstatali assunse così forme precise durante un lasso temporale che [inizialmente] fu pure quello della preminenza della Francia in Europa, così che si parla di un sistema francese, che seguì e si sostituì a quello italiano. Prese forma il Ministero degli Esteri come ente incaricato di dirigere i rapporti con il mondo esterno, nonché la funzione dell'ambasciatore o inviato, ordinario o straordinario, rappresentante di un sovrano presso un altro sovrano. L'etichetta spagnola e il Re Sole (1638-1715) valsero a rendere il modo di comportarsi di questi uomini assai rigido e formale, e il prestigio goduto nel XVIII secolo dalla cultura francese fece diventar la lingua francofona quella universalmente adottata per le transazioni negli affari fra Stati. Quando i conflitti che caratterizzarono l'epoca napoleonica ebbero termine, il sistema che aveva preso forma prima della rivoluzione continuò a prevalere nel XIX secolo.<sup>125</sup>

*Nei reciproci rapporti fra Stati sovrani*, quindi, il sistema vestfaliano rovesciò le pratiche imperialistiche pre-moderne (quelle che investivano il Vecchio Continente). Gli sviluppi costituzionali in Europa avrebbero poi segnato le traiettorie che infine portarono alla sovranità parlamentare, e più avanti, a quella democratica. La storia extra-europea seguì però un corso differente. Nelle relazioni delle potenze europee *con le autorità politiche presenti nel resto del mondo*, infatti, il modello di Vestfalia in un primo momento reiterò e rinforzò la dottrina della superiorità cristiana annessa alla civilizzazione europea, il diritto d'intervento, di conquista, e da ultimo di colonizzazione. Gli antichi confini medievali tra la Cristianità ed il mondo non cristiano, che ricalcavano quelli precedenti fra Impero romano e mondo barbarico, vennero ridefiniti ancora una volta. Solo molto più tardi, alla metà del XX secolo, l'idea Vestfaliana si sarebbe evoluta in una società universale di Stati con pari sovranità.

---

<sup>124</sup> Si vedano, ad esempio, i commenti di Edmund Burke in G. Himmelfarb, *Lord Acton: A Study in Conscience and Politics*, University of Chicago Press, 1962, 136: “La partizione della Polonia fu un atto arbitrario di violenza, perpetrato in aperta violazione non solo del sentimento popolare ma altresì del diritto pubblico. Per la prima volta nella storia moderna, un grande Stato venne soppresso, ed una nazione intera spartita fra i suoi nemici.”

<sup>125</sup> Albrecht-Carrié (1978).

Prima d'allora, le autorità indigene nelle Americhe, in Asia, Africa e Medio Oriente, o nel Pacifico, venivano raramente rispettate o riconosciute dagli Stati europei—tanto più, quanto più cresceva il potere militare commerciale di questi ultimi, facendosi sempre più stringente. I vantaggi perseguiti dai governi europei nell'acquisire e mantenere territori fuori del continente poterono essere raggiunti grazie alla posizione di preminenza assicurata loro dalle conquiste scientifiche e tecnologiche della prima rivoluzione industriale, che le loro innovative popolazioni avevano messo in moto. L'esser uno Stato europeo che "conta" era il prerequisito per avere un impero. Diversi governi, perfino di Stati piccoli e di nuova indipendenza come il Belgio (1831), sarebbero alla fine riusciti a proiettare la propria potenza militare ed imprenditoriale in aree non-europee, dove entrarono inevitabilmente in contatto e in conflitto con le autorità locali, che riuscirono solitamente a sottomettere.

L'imperialismo europeo veniva tipicamente giustificato in base all'assunto che le autorità autoctone extraeuropee fossero inadeguate ad esercitare la sovranità statale.<sup>126</sup> Si trattava, come chiaro, di un giudizio eurocentrico, ma esso era complicato dal fatto che, al di là di qualsiasi preconetto culturale, esisteva un elemento d'intrinseca difficoltà nel determinare in che modo relazionarsi a *quelle* autorità straniere una volta che gli Europei s'intrattennero con le stesse in rapporti regolari, spesso indesiderati. Il problema verteva quindi sul come delle autorità e popolazioni aliene, non occidentali, potessero venire integrate nell'eurocentrico, ma globalizzante, sistema internazionale di Stati sovrani. Le profonde differenze di religione, cultura, lingua, etnia, che trovavano espressione in sistemi di valori e stili di vita sovente opposti, ostacolavano un'integrazione sistemica nell'ordine internazionale di matrice europea, alla stregua di quanto era possibile per i suoi aderenti, originari o cooptabili, dotati di un'organizzazione sovrana. Parimenti impercorribile appariva un'integrazione all'interno delle unità statali già formate, aggirando le autorità costituite a livello locale ed estendendo a quei popoli la cittadinanza metropolitana.

La Francia, è ben vero, si mosse in quest'ultima direzione per alcune delle sue colonie africane (come l'Algeria) a differenza di quelle asiatiche. Ma si trattava di un'eccezione e la storia del Novecento avrebbe soprattutto mostrato i limiti di quelle che furono le tradizionali soluzioni di ripiego: soluzioni mai scese dagli interessi costituiti, dal potere e dalla pressione dei coloni, e che consistettero nell'assumere e mantenere un controllo più o meno diretto, secondo istituti e formalizzazioni varie (mandati di tipo A, B e C; amministrazioni fiduciarie; o territori non autonomi) in zone geografiche che sostanzialmente furono nel tempo dipendenze imperiali o quasi-coloniali.<sup>127</sup> Diritto Internazionale e *Realpolitik* si sarebbero prestate ampiamente a simili opzioni.

La costruzione degli Imperi ad opera dei principali Stati europei si protrasse dal XVII ai primi del XX secolo, raggiungendo il momento di massima espansione territoriale nel tardo Ottocento.<sup>128</sup> L'imperialismo occidentale è quindi un fenomeno che, per la sua estensione spazio-temporale, non può essere trascurato in una disamina delle idee ed istituzioni legate alla sovranità statale. Uno sguardo alla mappa politica mondiale d'inizio XVIII secolo rivela che la sovranità territoriale di diversi Stati imperialisti europei si era già stabilita in molte parti del globo:<sup>129</sup> alcune conquiste coloniali —come quelle Spagnole, Portoghesi e Francesi— datavano addirittura ad un paio di secoli addietro; altri imperi, come quello olandese, erano già attivi da un centinaio d'anni; altri ancora, come quello russo di Pietro "il Grande," andarono formandosi in quel periodo (1721).

---

<sup>126</sup> W. Bain, *Between Anarchy and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

<sup>127</sup> M. Wight, *British Colonial Constitutions*, Clarendon Press, Oxford, 1952, 5-14.

<sup>128</sup> Albrecht-Carrié (1978).

<sup>129</sup> H. Darby & H. Fullard (eds.), *The New Cambridge Modern History Atlas*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979, 8-9.

L'Impero britannico era il più esteso geograficamente, non solo dei tempi moderni, ma anche rispetto a quelli antichi e medievali. La spinta inglese verso terre extraeuropee si esprime in tutta la sua forza nel XVI secolo, per affermarsi pienamente entro la metà di quello successivo nel Nord America, finendo col prevalere sulla rivale supremazia francese all'esito della Guerra dei Sette Anni (1756-63).<sup>130</sup> Tale trionfo fu però ben presto seguito dalla rivolta armata delle colonie sulla costa atlantica, che infersero una sorprendente sconfitta militare alla madrepatria nella Guerra d'Indipendenza (1776-83), la quale risultò poi nella resa della sovranità imperiale britannica a tutti e tredici i nuovi Stati ex coloniali, mentre venne mantenuta quella su buona parte del Canada e delle isole caraibiche.

La perdita territoriale subita con la secessione dei "cugini americani" venne comunque compensata dal fatto che, in quello stesso periodo, la dominazione britannica si stese muovendo verso l'India ed il Sud-Est asiatico. Nell'Ottocento, la Gran Bretagna sarebbe poi divenuta la prima potenza industriale, finanziaria e commerciale, con una marina la cui imponenza distanziava di gran lunga qualsiasi altra, dandogli la possibilità di controllare le principali vie marittime globali, oltre ad assicurargli possedimenti in misura crescente in Africa e Medio Oriente, secondo varianti istituzionali di colonie e protettorati.<sup>131</sup> La sovranità imperiale era infatti organizzata seguendo soluzioni diversificate, in base alle circostanze, ma soprattutto in base a come la subordinazione a Sua Maestà era stata inizialmente acquisita. Ma al di là della diversità di possibili forme che tale dipendenza poteva assumere, il punto centrale della sovranità imperiale restava invariato: a dispetto dei differenti gradi di controllo locale, la Corona manteneva fermamente quello globale. E prima che tali dipendenze diventassero sovrane, il governo di Londra avrebbe dovuto trasferire loro la sovranità.

Il "diritto della nazioni" venne in parte ad essere chiarificato in conseguenza delle citate avventure imperialistiche per rispondere a importanti questioni, come quelle concernenti le acquisizioni territoriali e la libertà dei mari.<sup>132</sup> La dottrina di matrice ispanica contribuì all'emergere del diritto internazionale attraverso i contributi di giuristi come Francisco de Vitoria, che trattarono in modo critico del diritto dei *conquistadores* spagnoli di prendere possesso delle terre nell'America latina, ponendo le prime basi del principio di autodeterminazione.<sup>133</sup> Dal canto suo, Ugo Grozio sostenne che l'alto mare, tanto necessario al commercio e alla prosperità olandese, non potesse far parte della giurisdizione territoriale di alcuno Stato.<sup>134</sup> Al che John Selden replicò, difendendo le rivendicazioni britanniche su certi mari.<sup>135</sup>

Quando gli Stati europei cominciarono a penetrare i continenti non europei e gli oceani, in competizione fra loro all'inizio dell'era moderna, sorse la questione di quale fosse un valido titolo di controllo territoriale; e la sovranità rappresentava un conveniente istituto a disposizione per assumere il possesso legale di terre straniere in maniera ordinata. Gli imperialisti europei comprensibilmente preferivano la certezza di un titolo giuridico alla precarietà di un possesso basato meramente sulla forza. Erano perciò inclini al mutuo riconoscimento dei rispettivi imperi, così come ad escluderlo nei confronti della maggior parte delle autorità politiche non europee. A tale posizione si arrivò tuttavia gradualmente, dopo un periodo d'incertezza nel quale la loro potenza era insufficiente ad imporre la loro volontà politica sulle autorità indigene fuori dell'Europa. Nella prima fase dell'imperialismo europeo, vi era pertanto una disponibilità a riconoscere la sovranità dei governanti non occidentali, seguendo la dottrina del diritto naturale:

---

<sup>130</sup> T. Lloyd, *The British Empire*, Oxford University Press, Oxford, 1984, 1-29.

<sup>131</sup> Wight (1952), 5-14.

<sup>132</sup> J. Parry, *Europe and a Wider World*, Hutchinson, London, 1966, 57-60.

<sup>133</sup> J. Brown, *The Spanish Origins of International Law – Francisco de Vitoria and His Law of Nations*, The Lawbook Exchange, 2013.

<sup>134</sup> U. Grozio, *The Freedom of the Seas*, The Online Library of Liberty Fund, 2005.

<sup>135</sup> Si veda Brierly (1936), 190.

Grozio, nel suo lavoro sulla Libertà dei Mari (1608) parla... di sovrani delle Indie Orientali che si allearono con alcune potenze europee. È attraverso lo studio di queste alleanze e trattati a carattere politico e commerciale e delle missioni diplomatiche finalizzate alla loro conclusione ed attuazione che può valutarsi la posizione dei sovrani indiani orientali all'interno della Famiglia delle Nazioni precedente al XIX secolo. Grozio non ha esitazioni nel chiamare il loro status 'sovrano'...<sup>136</sup>

Il diritto naturale, radicato nella teoria giuridica antica e medievale, venne poi sostituito dal diritto positivo quale base delle rivendicazioni europee alla sovranità territoriale nelle aree non occidentali del mondo. Il diritto positivo era quello che gli Stati europei avevano creato per se stessi. Tale restrizione venne meno una volta che divennero sufficientemente potenti da togliere di mezzo le autorità indigene. In tal modo, attraverso l'imperialismo europeo, la sovranità divenne un'istituzione globale.

Anche laddove le autorità extraeuropee non erano completamente soggette alla sovranità imperiale, come nel caso della Cina, gli Stati occidentali impiegavano nondimeno la loro forza militare e commerciale, unitamente al diritto internazionale del tempo, per menomare le autorità locali. Perfino gli Stati Uniti antimperialisti, in un Trattato di Pace, Amicizia e Commercio del 1844 con la Cina, domandarono e ricevettero una giurisdizione extraterritoriale che sottraeva i cittadini americani in territorio cinese al potere delle autorità locali. Ciò è stato chiamato "imperialismo non territoriale."<sup>137</sup>

Le autorità extraeuropee erano quasi sempre considerate prive di una valida pretesa alla sovranità e perciò venivano concordemente assoggettate a trattati ineguali e ad altre misure discriminatorie dagli invasori europei. La giustificazione per una simile discriminazione veniva presentata in termini di diritto e addirittura di responsabilità degli Europei a governare altre popolazioni di religione o civilizzazione differente, e quindi —implicitamente— inferiore alla loro. Si riteneva esistere uno "standard di civiltà" col quale le società non-occidentali dovevano misurarsi, prima di poter avanzare una rivendicazione credibile di sovranità statale.<sup>138</sup> Il punto più alto della sovranità imperiale europea, a tale riguardo, venne raggiunto nella seconda metà del XIX secolo. Esso è ben rappresentato nel commento di un giurista internazionale britannico del 1880:

È scarsamente necessario segnalare come, dal momento che il diritto internazionale è un prodotto della speciale civilizzazione dell'Europa moderna, e forma un sistema altamente artificiale i cui principi non possono presupporre essere comprensibili e riconosciuti da paesi diversamente civilizzati, tali paesi possono solo presumersi esser allo stesso soggetti.<sup>139</sup>

Nella seconda metà del XIX secolo, sotto l'influenza del Darwinismo Sociale e di altre dottrine americane od europee di superiorità razziale, l'autorità ed i vari privilegi e diritti associati con la sovranità statale vennero ad essere definiti in termini di popoli avanzati ed arretrati. Il potere sovrano poteva esser conferito solamente a persone che fossero in grado di amministrarlo, ed esse, com'era prevedibile, si rivelarono essere solo quelle di razza bianca. Woodrow Wilson —quand'era ancora professore di Scienze Politiche a Princeton, molto prima di diventare Presidente degli Stati Uniti— espresse il punto di vista che la *good governance* rifletteva le caratteristiche razziali, ed "è la pratica ariana

---

<sup>136</sup> C. Alexandrowicz, 'New and Original States', *International Affairs*, 45/3, 1969, 469.

<sup>137</sup> T. Ruskola, 'Canton is not Boston: The Invention of American Imperial Sovereignty', *American Quarterly*, 2005, 859-84.

<sup>138</sup> G. Gong, *The Standard of 'Civilization' in International Society*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

<sup>139</sup> W.E. Hall, citato da Wight (1977), 115.

che principalmente desideriamo conoscere.”<sup>140</sup> Dato che la sovranità implicava i diritti più basilari e le responsabilità più importanti, era necessario assicurare che fosse assegnata ai governanti e popoli più adatti ad esercitarla. E tale adeguatezza era in definitiva definita in termini razziali.

Si comprende come tale idea, di una sovranità razzialmente esclusiva, provocò reazioni che vennero ad essere pienamente giustificate nella loro asserzione di eguaglianza razziale, che finì per trionfare.<sup>141</sup> Ma prima che ciò accadesse, l'idea di esser inadeguati per l'autorità sovrana a motivo della propria razza venne rimpiazzata dalla nozione d'insufficiente educazione, insufficienti risorse economiche e insufficiente livello di progresso tecnologico, tali da non consentire di sostenere il pesante carico connesso all'autogoverno indipendente. Ciò trovava espressione nelle politiche coloniali e in accordi internazionali contraddistinti dall'idea del *trusteeship*: istituto per cui gli Europei e gli Americani dovessero governare gli Asiatici, gli Africani e le popolazioni del Pacifico, dell'Oceano Indiano o le altre non occidentali, nel loro interesse, fintanto che tali popoli non fossero stati in grado di governarsi da sé.<sup>142</sup>

Europei ed Americani<sup>143</sup> erano gli unici a poter decidere quando i popoli da essi assoggettati avessero raggiunto la maturità politica. Ciò è evidente nell'Atto finale della Conferenza coloniale convocata da Bismarck a Berlino nel 1884-85, che sanzionò la partizione dell'Africa e richiese “a tutte le Potenze esercitanti diritti sovrani [su quel continente]... di vegliare sulla preservazione delle tribù native, e di prendersene cura per il miglioramento delle condizioni di benessere morale e materiale... apportando loro le fortune della civilizzazione” (articolo VI). È del pari evidente nel sistema dei mandati previsto dallo *Statuto della Società delle Nazioni*, che si applicava ai “popoli non ancor in grado di autogestirsi nelle dure condizioni del mondo moderno... la cui tutela dovrebbe esser affidata alle nazioni avanzate” (articolo 22).<sup>144</sup> Era, infine, evidente nel Consiglio di Tutela delle Nazioni Unite, il quale, a norma della Carta ONU, era finalizzato a “promuovere l'avanzamento politico, economico, sociale e formativo degli abitanti dei territori in amministrazione fiduciaria, ed il loro progressivo sviluppo verso l'autogoverno e l'indipendenza, come appropriato nelle particolari circostanze di ciascun territorio e dei suoi popoli.” (Articolo 76).

Quel che si rivelò fatale nell'istituto della sovranità imperiale fu l'idea liberale che vi fosse qualcosa d'intrinsecamente sbagliato in un governo che rivendicasse territori stranieri senza disporre di un consenso non coartato delle popolazioni in essi risidenti, anche laddove l'intento finale fosse benevolo. La comunità di Stati sovrani venne quindi progressivamente ad essere concepita come un'associazione la cui appartenenza non poteva venire negata su basi attinenti alla civilizzazione, al credo, alla cultura, alla razza o al grado di sviluppo. Ciò presupponeva un aprioristico “diritto alla sovranità,” abitualmente presentato in termini di diritto all'autodeterminazione e all'autogoverno.

---

<sup>140</sup> Citazione in I. Hannaford, *Race: The History of an Idea in the West*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, 345.

<sup>141</sup> A. Mazrui, *Towards a Pax Africana*, University of Chicago Press, Chicago, 1967.

<sup>142</sup> Bain (2003).

<sup>143</sup> Nel 1898, con l'acquisizione delle Filippine da parte degli Stati Uniti, anch'essi divennero una potenza coloniale. Pur arrogandosi il diritto di fissare tempi e modalità del trasferimento di poteri, i governanti americani avrebbero risolto presto il problema di principio, riconoscendo nel 1912-13 la concessione di una piena indipendenza non appena nell'arcipelago asiatico si fosse formato un governo stabile, il che non avvenne sino al 1946. In effetti, il governo di Washington attuò una politica di emancipazione sociale per avviare le isole all'autogoverno, introducendo meccanismi elettorali ed inserendo quadri locali in tutti i settori dell'amministrazione. A ciò si accompagnò però un classico sistema di dipendenza economica. Si veda Albrecht-Carrié (1978). Incidentalmente, va inoltre notato che se gli Stati Uniti, all'estero, si eressero a campioni del principio d'autodeterminazione, le concezioni di superiorità razziale sopracitate trovarono a lungo espressione sul territorio nazionale, prima nel fenomeno della schiavitù e poi in quello della segregazione, che tardò ad essere superata fino agli anni Sessanta del secolo scorso. Si veda Di Nolfo (2008).

<sup>144</sup> P.Q. Wright, *Mandates under the League of Nations*, Chicago University Press, 1930.

A dispetto della spinosa questione pratica consistente nel determinare a chi spettasse esercitare tale diritto, nel senso di stabilire in casi particolari quale fosse la ‘Nazione’ a fini dell’indipendenza politica— problema tutt’altro che semplice da definire e che resta ancor oggi di grande attualità— è questa la costruzione concettuale che pervenne virtualmente a costituire la sola valida ragione per reclamare la sovranità statale in quelli che furono i territori extrametropolitani degli imperi occidentali.

Una volta che gli Imperi europei vennero smantellati, nel primo e secondo dopoguerra,<sup>145</sup> ed i governatori coloniali furono costretti ad abbandonare le strutture giuridico-istituzionali da essi erette, queste rimasero in piedi, e nel controllo delle stesse subentrarono le popolazioni locali, che acquisirono pieni diritti sovrani nel contesto di quell’impalcatura politica esportata dagli Occidentali.<sup>146</sup> La più vasta sovranità imperiale fu sostituita da quella locale di ciascuna colonia, o raggruppamento di colonie, che acquistarono l’indipendenza. Così, dopo che l’imperialismo aveva per secoli goduto di una qualche forma di legittimità giuridica (ma non politica), esso divenne illegale. Ciò fu esplicitamente riconosciuto in svariati atti adottati dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, come il *Documento di Condanna del Colonialismo* approvato nel dicembre 1960 alla XII sessione di tale organo, in piena fase critica della crisi congolese, o la Risoluzione n. 3103 del 1973, che giunse a dichiarare tale fenomeno come nient’altro che un ‘crimine contro l’umanità’—mentre il Sudafrica però ancora rifiutava di abolire il regime dell’*apartheid* (il sistema di segregazione razziale che venne poi considerato come ‘minaccia alla pace’).<sup>147</sup>

Parrebbe oggi necessario uno sforzo di memoria per ricordare che, assai meno di un secolo fa’, l’imperialismo occidentale era un sistema globale, apparentemente destinato a perdurar indefinitamente. La sovranità imperiale si configurava come un’asserzione di suprema ed esclusiva autorità di governo su territori stranieri e sulle popolazioni in essi stanziate. La condizione di dipendenza che ne derivava era alla radice dell’universale rivendicazione d’indipendenza politica da parte dei popoli colonizzati, in forza di un loro innato diritto all’autodeterminazione su basi di eguaglianza con qualsiasi altro popolo: il che non è altro che un diverso modo di affermare che la sovranità necessita di una legittimazione politica. Questo stadio nell’evoluzione della sovranità porta dunque ad esaminare anche l’importante questione se sia il popolo a determinare l’estensione territoriale della giurisdizione sovrana, oppure siano i confini territoriali a definire e delimitare la sovranità delle nazioni.

Nel mondo emerso dallo smantellamento degli imperi occidentali, né la nazionalità né qualsiasi altra definizione esclusivamente sociologica della comunità politica costituì una base adeguata per una pretesa di sovranità. I territori coloniali le cui frontiere erano state tracciate dagli imperialisti europei divennero il punto di partenza di ciascun nuovo Stato, quasi ovunque al di fuori del mondo occidentale. Ed anche se la demarcazione territoriale, nella maggior parte dei casi, non corrispose all’effettiva distribuzione della popolazione, la prospettiva di aggiustamenti, anche laddove non fosse del tutto impraticabile per via dell’eccessiva compenetrazione di etnie e culture, sollevava nondimeno dei problemi forse più complessi che mantenere l’antecedente partizione. E ciò tanto più in quanto, in un’ottica internazionalistica, i confini “ereditati” divennero sacrosanti e la possibilità di modificarli si fece corrispondentemente più difficile dato che il diritto di conquista territoriale si era estinto con quello di colonizzazione, mentre il diritto internazionale santificò le frontiere di ogni Stato sovrano, senza riguardo per quei casi in cui la popolazione comprendeva delle minoranze le cui istanze non fossero qualificabili come rivolte ad affermare la cosiddetta autodeterminazione *esterna*.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> E. Di Nolfo, *Storia delle Relazioni Internazionali*, Laterza, 2008.

<sup>146</sup> R. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, 82-108.

<sup>147</sup> La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n. 418 del 1977 comminò perciò un embargo sulle armi. Online: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>>

<sup>148</sup> G. Schwarzenberger, *The Frontiers of International Law*, Stevens & Sons, 1962.

È opinione prevalente ancora oggi, infatti, che solo questa sia rilevante per il diritto internazionale, il quale pertanto tutela soltanto i popoli sottoposti ad un governo straniero, nelle forme della dominazione coloniale, del regime razzista o della soggezione di una popolazione di territori conquistati ed occupati con la forza.<sup>149</sup> A contrario, “la maggior parte della dottrina esclude che il diritto internazionale richieda che gli Stati debbano godere del consenso della maggioranza dei loro sudditi, o che esso avvalli le aspirazioni secessionistiche di circoscrizioni territoriali più o meno autonome, sia pure etnicamente distinte dal resto del paese.”<sup>150</sup> Ciò non esclude peraltro che la prassi ed il pensiero politico possano in futuro modificare l’attuale tendenza del diritto internazionale sulla questione dell’autodeterminazione interna, come già è accaduto per l’autodeterminazione esterna, assegnando al territorio un valore ancor meno pregnante rispetto a quello dell’autogoverno della popolazione, all’esito del contrasto fra tale principio e quello dell’integrità territoriale.

Il punto centrale della sovranità imperiale era ciò che i fautori del Diritto Internazionale Classico chiamarono “sovranità territoriale.” L’idea sorgeva dal fatto che gli Stati sono organizzazioni “vincolate al territorio,” e di qui gli internazionalisti classici derivarono l’inconcepibilità della loro esistenza senza una delimitazione territoriale, che rappresenta il fondamento sul quale giace la sfera spaziale in cui gli Stati esercitano la propria autorità: “la giurisdizione su cose e persone, ad esclusione della giurisdizione di ogni altro Stato.”<sup>151</sup> Nel sostenere tale concezione, che trova un parallelo storico nella giustificazione alla base della sovranità dinastica interna, anche i giuristi internazionali s’ispirarono al Diritto Romano per quanto riguarda l’acquisizione territoriale.<sup>152</sup> Ma quel medesimo Diritto Internazionale che era stato usato per legalizzare il colonialismo europeo venne poi riformato ed abbracciato dai soggetti colonizzati sinché non si riconobbe che la sovranità era, in ultima analisi, un diritto spettante ai popoli in generale, e che l’elemento del popolo, del corpo politico, assumeva ora un valore prevalente rispetto all’elemento territoriale ai fini della concettualizzazione della sovranità, e per la sua ripartizione.

Così, mentre la “proprietà acquisita” del territorio smise di rappresentare una valida fonte di legittimazione della titolarità del potere sovrano da parte delle dinastie all’interno degli Stati d’Europa, in modo analogo l’autodeterminazione *esterna* venne a scalzare quella stessa logica come principio legittimante le pretese alla sovranità fuori del continente, ma solo con riferimento al controllo dei territori coloniali o conquistati con la forza, dove l’illegittimità del controllo stesso era palese nella *completa estraneità* del governo imperiale o straniero rispetto al corpo politico rivendicante l’indipendenza.<sup>153</sup> La differenza consiste nel fatto che il venir meno della sovranità imperiale fu causato da una re-individuazione del *differente* corpo politico a cui spettava la sovranità. La scomparsa della sovranità dinastica afferiva invece ad un ripensamento circa “il posizionamento” della *titolarità* del potere sovrano all’interno *di uno stesso corpo politico*, che venne a detenerla nel suo complesso, ponendo di conseguenza la questione dell’autorità da investire del suo *esercizio*.

È evidente che un tale passo, quello della “popolarizzazione” della sovranità negli Stati europei, era necessariamente preliminare rispetto alla possibilità che i popoli da essi colonizzati potessero avanzare simili rivendicazioni per se stessi. Se per chiarezza espositiva si è scelto di derogare almeno in parte al criterio cronologico finora seguito, è perché i due sviluppi —verificatisi in ambiti geografici distinti—

---

<sup>149</sup> Si veda, ad esempio, U. Leanza & I. Caracciolo, *Il Diritto Internazionale: Diritto per gli Stati e Diritto per gli Individui. Parte Speciale*, Giappichelli, Torino, 2010, 98.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> Brierly (1936), 119.

<sup>152</sup> Si veda A. Nicholas, *An Introduction to Roman Law*, Clarendon Press, Oxford, 1987.

<sup>153</sup> Nell’ipotesi invece della cosiddetta autodeterminazione interna, quel che parrebbe configurarsi è non solo un conflitto con il principio dell’integrità territoriale, ma altresì una questione in merito al fatto se le pretese secessionistiche del popolo che le reclama siano fondate al punto che lo stesso non costituisca una mera articolazione del corpo politico nazionale, bensì un corpo politico a sé stante.



sono avanzati in parallelo, data la loro consequenzialità ed il carattere “concorrente-cumulativo” della sovranità imperiale. È adesso necessario riprender il cammino principale guardando al “successore” della sovranità dinastica, nelle sue possibili varianti.

#### **II.4. La Sovranità Popolare**

La sovranità parrebbe concludere il suo viaggio come ‘sovranità popolare’: quando il popolo è sovrano, tutti sono titolari della sovranità, nessuno escluso: e nessuno ha il diritto di esercitare l’autorità statale contro il volere o senza il consenso popolare. Ma se in termini di *titolarità formale* può dirsi che, nella maggior parte degli Stati moderni, sia storicamente avvenuto il passaggio evolutivo alla concezione finale del concetto in esame, cosa pensare dell’*esercizio sostanziale* del potere sovrano allo stato attuale?

Per ‘sovranità popolare’ ci si riferisce abitualmente, e con una certa disinvoltura, alla nozione per cui “l’ultima parola” risieda nella volontà politica del popolo di uno Stato indipendente. Ora, se tale principio, che nella ‘volontà generale’ concettualizzata da Jean Jacques Rousseau (1712-78) trovò la sua versione più radicale, tanto in relazione al titolare della sovranità quanto—soprattutto—al suo effettivo detentore (seppure in termini per quel tempo irrealizzabili ed ancora oggi utopistici a detta di molti), le principali teorie alternative a quella in parola hanno tentato di contrastarne l’affermazione concreta.

In particolare, “[s]ono stati soprattutto i giuristi tedeschi (Gerber, Laband) e italiani (V.E. Orlando e S. Romano), tra la fine dell’Ottocento ed i primi decenni del Novecento, a configurare lo *Stato come persona giuridica...* titolare della sovranità.”<sup>154</sup> Invero, questa tesi, che identificava nello Stato-persona l’autorità sovrana, venne preceduta di oltre un secolo da quella che il costituzionalismo francese successivo al 1789 elaborò, col fine di legittimare lo Stato liberale monoclasse, in alternativa alla concezione iper-democraticistica di stampo rousseauiano. E dunque, “[c]on l’ordine politico nato dalla Rivoluzione Francese cess[ò] l’identificazione dello Stato con la persona del Re, al cui posto venne collocata l’entità collettiva Nazione.”<sup>155</sup>

È difficile, ancor oggi che “la sovranità appartiene al popolo...” (Articolo 1.2, Costituzione Italiana), non ravvisare l’influenza di tali visioni nella nostra attuale concezione della sovranità, che permane:

- *statale*, quanto all’apparato di governo (rappresentativo e burocratico-amministrativo) al quale spetta “pilotarla” e di cui, come si suole dire, costituisce un attributo indefettibile;
- *nazionale*, quanto alla collettività di riferimento che può “disporre delle chiavi.”

Da quest’ultimo punto di vista, concernente il livello di governo corrispondente ad una comunità che si trova entro certi confini territoriali (vale a dire una cittadinanza “primaria”), pare sempre condivisibile l’affermazione per cui “[l]a Nazione è essenzialmente la fonte di tutte le sovranità; nessun individuo od aggregato politico può aver titolo ad autorità alcuna che non sia espressamente derivata dalla stessa.”<sup>156</sup>

È, questa, una classica affermazione della dottrina liberale da cui è nata una specifica concezione della sovranità popolare, nient’affatto semplice da articolare, ove la si voglia esprimere compiutamente. Ciò diverrà tanto più complicato quando si passerà ad analizzare come lo Stato esercita la sovranità a livello internazionale, quindi al di fuori dell’ambito “naturale” da cui essa deriva, ma con possibili ripercussioni al suo interno, e secondo modalità che hanno posto in discussione l’assunto per cui l’esercizio del potere sovrano risponda ancor oggi ad una logica statualista.

---

<sup>154</sup> R. Bin & G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 17.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> Così Thomas Paine in *The Rights of Man*, citato in M. Oakeshott, *The Social and Political Doctrines of Contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1939, 20.

Soffermandosi per il momento, comunque, anzitutto sull'aspetto fondante —relativo alla titolarità— dell'autorità suprema di comando, è bene per prima cosa notare che l'espressione “il popolo” è un'astrazione, e non una concreta realtà. Non si tratta infatti di un sinonimo del termine ‘popolazione’, che effettua un riferimento empirico ad una aggregazione d'individui; per ‘popolo’ si intende la maggior parte di quelle stesse persone considerate quali comunità politica. Il popolo americano, per esempio, non sono tutti i residenti negli Stati Uniti, che possono includer anche coloro che Americani non sono; Esso comprende invece tutti i cittadini rappresentati dall'amministrazione statunitense, garantiti dalla loro Costituzione, e simboleggiati dalla bandiera che esprime l'idea della loro Nazione: *E pluribus unum*.

Durante i suoi viaggi in America agli inizi del XIX secolo, Alexis de Tocqueville osservò come “[l]a Rivoluzione Americana eruppe, e la dottrina della sovranità popolare... prese possesso dello Stato... [essa] divenne la Legge delle leggi.”<sup>157</sup> Il che risulta evidente ad una semplice lettura dei due documenti fondamentali alla base della Repubblica statunitense: la Dichiarazione d'Indipendenza del 1776 e la Costituzione Americana del 1787. Nel primo di essi, Thomas Jefferson parlò di governi “derivanti i loro giusti poteri dal consenso dei governati.” Il Preambolo costituzionale dichiara poi che “il popolo degli Stati Uniti, allo scopo di formare una perfetta Unione, ordina e stabilisce [questa] Costituzione” ma è ovvio che quest'ultima, venne in concreto stilata da George Washington, James Madison, Alexander Hamilton, Benjamin Franklin e gli altri padri fondatori. Il *Bill of Rights* dichiara, inoltre, che i poteri non delegati al governo federale “sono riservati ai singoli Stati o al popolo” (Articolo X).

Quale fatto giuridico-politico, dunque, il popolo statunitense esiste in virtù del riconoscimento contenuto nella Carta costituzionale e delle istituzioni da essa create, in cui si trova il vertice del corpo politico. Non si tratta di una particolarità del caso americano. Nessun popolo viene giuridicamente ad esistenza in quanto tale. Tutti i popoli si formano e vengono anzi talvolta forgiati,<sup>158</sup> come nell'esempio americano od in quello nostrano—basti ricordare la famosa frase di Massimo D'Azeglio dopo l'Unità: “Abbiamo fatto l'Italia; ora si tratta di fare gli Italiani.” Nella distinzione che una tale affermazione postula è chiaro che il popolo di per sé stesso, quale comunità politica, non costituisce lo Stato; e nemmeno può esso da solo governare lo Stato poiché non è un agente né un'entità organizzata, la quale è invece comunemente indicata —*insieme* al popolo e al territorio— come elemento essenziale di una certa nozione di Stato. E' anzi proprio l'apparato di governo ad assumere ruolo preminente rispetto agli altri due elementi costitutivi della definizione considerata rilevante per il Diritto Internazionale: quella di Stato-organizzazione —definibile quale insieme degli apparati che esercitano la sovranità nei confronti della comunità umana stanziata nell'ambito del territorio—<sup>159</sup> piuttosto che quella di Stato-comunità o Stato-ordinamento.<sup>160</sup> A livello interno *come esterno*, è poi necessario invocare la *vox populi*: il popolo deve organizzarsi attraverso qualcuno, rappresentante od agente che sia, al fine di poter agire.

Le costituzioni democratiche sono il principale esempio del riconoscimento dei popoli. Certi trattati, come quelli costitutivi delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, ne sono un altro, *diverso* esempio.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Vol. I, New York Vintage Books, New York, 1960, 58.

<sup>158</sup> E. Morgan, *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, W.W.Norton, New York, 1988.

<sup>159</sup> Leanza & Caracciolo (2012), 28.

<sup>160</sup> Definibili rispettivamente, il primo, come la collettività umana stanziata in un determinato ambito territoriale e sottoposta ad una certa potestà di governo; e, il secondo, come il sistema di norme giuridiche poste da un potere sovrano e disciplinanti la vita della comunità presente sul territorio. *Ibidem*.

<sup>161</sup> Il Preambolo della Carta ONU (online: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/preamble/index.html>>) esordisce con le parole “Noi, popoli delle Nazioni Unite”, per poi specificare che sono “i nostri rispettivi governi... muniti di pieni poteri riconosciuti in buona e debita forma... [ad aver] concordato il presente Statuto... ed [istituito] con ciò un'organizzazione internazionale...”. Quanto invece al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (online: <<https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf->

Tutti questi documenti sono comunque stati redatti e vengono implementati da segmenti relativamente piccoli delle popolazioni coinvolte. Le elezioni democratiche sono uno dei mezzi con cui il popolo può, attraverso il voto, esprimere la sua volontà politica e registrare il consenso per dei *leader* e partiti politici. Anche le elezioni democratiche, tuttavia, sono organizzate ed amministrare da certe persone e non dal popolo. Così pure i *referendum*, danno voce al popolo che risponde tramite un'alternativa "sì o no" a domande preselezionate dalle *élite* politiche. I politici possono provare ad ascoltare la voce del popolo ed anche provare a rispondere. Possono parlare ed agire in nome del popolo, e considerarlo l'autorità ultima. Ma il problema intrinseco alla sovranità popolare rimane: la voce del popolo dev'esser invocata.

Così, "il popolo" può divenire un ritornello utilizzato da chiunque desideri evocare un'autorità dal carattere quasi religioso, al fine di esser ascoltato con attenzione: ciò perché "[i]l popolo è sovrano e non può sbagliare."<sup>162</sup> È stato sostenuto, ad esempio, che al 'popolo americano' si possa fare appello e parlare in sua vece, ma che non possa essere criticato poiché irreprensibile, quasi alla stregua di Dio.<sup>163</sup> De Tocqueville fece un'osservazione più o meno simile un secolo addietro: "[i]l popolo regna nel mondo politico americano come una divinità nell'universo: esso è causa e finalità di tutte le cose..."<sup>164</sup>

Ma stando così le cose, se è vero che "la pratica dell'autorità è indispensabile quanto pericolosa,"<sup>165</sup> un simile dilemma è in nessun caso tanto evidente come quando si tratta dell'autorità sovrana, la quale pone fondamentali questioni di responsabilità politica ed *accountability*, la cui rilevanza è fino ad oggi risaltata soprattutto a livello interno. I papi furono ignorati e resi superflui quando la loro autorità non venne più accettata, specie dai sovrani temporali. I re poterono essere detronizzati, gli imperi disgregarsi sotto la pressione dei nazionalismi, la monarchia poté esser abolita e l'autorità regale appropriata dai parlamenti. Questi a loro volta sono eletti dal popolo, ma l'elettorato a chi risponde? Se il popolo viene costituito e deve essere organizzato da qualcuno, può anche venire mobilitato e perfino manipolato da qualcuno. Esso potrebbe essere deificato, il che comporterebbe un'ampia autorità di fatto nelle mani dei deificatori, fornendo un'irresistibile potere alle loro piattaforme politiche e alle *policy* da essi scelte.

A questo punto sorge una questione d'importanza centrale: come può il popolo essere tanto responsabile quanto sarebbe legittimo pretendere da chi è investito della sovranità, se può divenire strumento delle *élite* politiche? E come è possibile imbrigliare queste ultime, per porle al servizio del popolo sovrano, se esso non può agire autonomamente, e se anzi "dalla sua bocca" quelle stesse *élite* possono estrapolare parole ed opinioni che del popolo non sono? È questo il problema del populismo, come anche dei regimi autoritari.

### *La Sovranità Totalitaria*

Una dottrina della sovranità popolare era al centro del dibattito rivoluzionario francese del tardo XVIII secolo. La Costituzione del 1791 dichiarava che "La sovranità è una, indivisibile, inalienabile ed imprescrittibile; appartiene alla Nazione; nessun gruppo può attribuirsi la sovranità, né può un

---

[a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_2&format=PDF>](#)), in apertura dello stesso, i capi di Stato dei paesi fondatori —nonché, per successiva adesione, quelli degli attuali Stati Membri— si dicono "determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei." Le differenti premesse concettuali e conseguenze pratiche del metodo della cooperazione rispetto a quello dell'integrazione fra Stati —se non addirittura fra popoli— per quel concerne la sovranità verranno considerate più avanti, nel paragrafo III.5.

<sup>162</sup> Himmerfalb (1962), 142.

<sup>163</sup> Morgan (1988).

<sup>164</sup> De Tocqueville (1960, I), 60.

<sup>165</sup> W. Connolly, *Politics and Ambiguity*, University of Wisconsin Press, Madison, 1987, 9.

individuo arrogarla per se stesso.”<sup>166</sup> La monarchia e l’aristocrazia erano finite. Quel che fecero i rivoluzionari francesi fu però proprio auto-attribuirsi ed arrogarsi la sovranità nel nome del “popolo.” La Francia finì così per ritrovarsi col primo dittatore moderno: Napoleone Bonaparte.<sup>167</sup> È questo ciò che è stato definito “democrazia totalitaria.”<sup>168</sup> non soltanto un fenomeno fascista o comunista del XX secolo ma un programma politico più risalente nel tempo, per l’appunto al tardo XVIII secolo francese.

Se la sovranità popolare dovesse venir presa alla lettera, se l’insieme della popolazione di un paese dovesse considerarsi ‘sovrano’ alla stregua di un monarca assoluto o di una dinastia regnante, sarebbe problematico concepire il funzionamento di un’organizzazione che serva allo scopo. Ci si può chiedere come possa un popolo nazionale essere politicamente unito al punto da agire come un singolo sovrano od una élite politica compatta, piuttosto che come una moltitudine d’individui. Tale questione fu posta dagli intellettuali francesi nel periodo che portò verso la Rivoluzione del 1789. Essi volevano sottrarre la sovranità dai monarchi assoluti per assegnarla alla massa popolare, cui credevano che appartenesse.

Il filosofo francese Jean Jacques Rousseau, all’esito di una riflessione sul come rendere ciò possibile, pervenne ad una soluzione teorica che finì col divenire una delle tesi più famose della filosofia politica moderna. Egli riteneva che il popolo potesse agire all’unisono accordandosi per rispettare in maniera assoluta il “comune interesse,” al quale diede il nome di ‘volontà generale’.<sup>169</sup> La sovranità altro non era che l’esercizio collettivo di tale volontà, e l’obbedienza alla stessa —mettendo da parte gli interessi particolari, personali o settoriali— avrebbe dovuto permettere una “cittadinanza governante.”<sup>170</sup> È chiaro che la teoria di Rousseau presupponeva sia la capacità di chiunque di riconoscere la volontà generale, senza confonderla col proprio interesse o con quello di classe, sia un’inclinazione a perseguirlo fedelmente con la propria condotta, prima ancora che tramite l’attuazione di politiche e normative ad esso dirette. Ciascun membro della nazione dovrebbe cioè esser in comunione politica con tutti gli altri.

Non manca peraltro chi ha in ciò ravvisato un fondamento logico per la nascita dei regimi totalitari: “Rousseau mostra chiaramente una stretta relazione fra la sovranità popolare portata all’estremo, ed il totalitarismo.”<sup>171</sup> Ma è palese che questo non sia quanto Rousseau tentò di far emergere nei suoi scritti. Egli andò alla ricerca di un argomento irrefutabile per giustificare una sovranità basata “sul consenso del popolo [intero].”<sup>172</sup> Egli cercava di mostrare come l’autorità sovrana potesse risiedere nelle mani della comunità politica nel suo insieme. Il controllo di tipo totalitario che seguì, nel nome della gente comune, è lo stato di cose che gli attori più spregiudicati della Rivoluzione francese misero in atto, adottando e stravolgendo le idee rousseauiane per i loro fini politici: vale a dire, per la distruzione dell’*Ancien Regime* e la sua sostituzione con un nuovo apparato di potere, sempre centralizzato e controllato esclusivamente dai rivoluzionari stessi.

Il “nome del popolo” può dunque esser utilizzato per mascherare l’abuso del potere politico su larga scala e la sovranità popolare divenire la giustificazione di un regime accentrato, arbitrario e intollerante. Alexis de Tocqueville riassunse il modo in cui la Rivoluzione francese condusse fino a un dispotismo. Egli intese mostrare:

---

<sup>166</sup> Titolo III, Articolo I. Online: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>>

<sup>167</sup> A. Cobban, *Dictatorship*, Charles Scribners, New York, 1939, 79.

<sup>168</sup> J. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, Norton, New York, 1970, 43-8.

<sup>169</sup> Rousseau (1988), 200-2.

<sup>170</sup> R. Déathé, *Jean Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Vrin, 2000.

<sup>171</sup> Talmon (1970), 46-7.

<sup>172</sup> Rousseau (1988), 201.

come un governo, sia più forte che più autocratico di quello rovesciato dalla Rivoluzione, centralizzò ancora una volta l'intera amministrazione, costituendosi come un potere assoluto, sopprimendo libertà pagate a caro prezzo, e rimpiazzandole con una mera apparenza di libertà;

come la cosiddetta "sovranità del popolo" venne basata sul voto di un elettorato cui non veniva data né un'adeguata informazione né un'opportunità di riunirsi e decidere su una politica piuttosto che un'altra;

e come il tanto celebrato "voto libero" in materia di tassazione venne a significare niente di più che un insignificante assenso di un'assemblea addomesticata al servilismo e al silenzio.

Pertanto la Nazione fu privata tanto dei mezzi di autogoverno quanto della principale garanzia dei suoi diritti... la libera manifestazione del pensiero... fra le più nobili e preziose conquiste della Rivoluzione.<sup>173</sup>

De Tocqueville notò quanto difficile possa rivelarsi lo sforzo d'istituire una "sovranità del popolo" in senso letterale nella realtà, e quanto facilmente tale nozione possa venir strumentalizzata. Ciò non accadde solo quale risultato della Rivoluzione francese, ma altresì durante il secolo scorso, a seguito della Rivoluzione russa del 1917, della Rivoluzione cinese del 1949, ed in modo meno consequenziale con diverse altre istanze rivoluzionarie in Europa, Asia, Africa ed America Latina.

Sotto Napoleone, Stalin e Mao, fra i tanti, la popolazione si ritrovò in una posizione ben più vicina alla sudditanza —è dire, ad una subordinazione rispetto alla volontà politica del leader rivoluzionario e al suo regime— piuttosto che a un qualsivoglia tipo di 'cittadinanza attiva', da intendersi come una situazione giuridica soggettiva di diritto pubblico, articolata in una serie di libertà e facoltà politiche, che travalichino il mero interesse legittimo, per connettersi ad un'autorità individuale quale fondamento di una sovranità diffusa, coniugante paradigmi di democrazia rappresentativa, deliberativa, partecipativa.<sup>174</sup>

A contrario, la nozione di sovranità popolare ha molto spesso rappresentato un'occasione per chi volesse trarne vantaggio. Il popolo, o quanto meno certi segmenti della popolazione, non sono immuni all'astuzia e all'inganno, alla minaccia o alla tentazione provenienti da individui e fazioni determinati a sfruttare l'idea della volontà popolare per i propri vantaggi. La base sociale, nelle giuste circostanze, può esser manipolata e manovrata. Una parte della stessa può venir persuasa, raggirata o costretta a eseguire pratiche non democratiche, incostituzionali, illegali, incivili od attività variamente ostili alla democrazia: come l'utilizzo di piattaforme digitali per influenzare il voto d'interesse popolazioni (straniere) in occasione di elezioni politiche o *referendum* sul recesso da un'organizzazione regionale quale l'Unione Europea.

Secondo alcuni, la sovranità del popolo, intesa letteralmente come potestà di governo attraverso cui le masse hanno per davvero l'ultima parola che non può esser ignorata, è una proposizione pericolosa, oltre che un mito.<sup>175</sup> Quando promossa con efferatezza, il risultato finale può essere un'autocrazia che comporta una supremazia sul popolo intero, perfino instaurando un culto della personalità tale per cui la popolazione viene plagiata ad immagine del dittatore; quella di Benito Mussolini rende bene l'idea:

Lo Stato fascista, la più alta e potente forma di soggettività, è una forza, una forza spirituale, che subentra a tutte le forme di vita intellettuale e morale... Esso intende ridefinire non le forme della vita umana, ma il suo contenuto, l'uomo, il carattere, la fede. E a tal fine richiede disciplina ed un'autorità che può farsi strada nello spirito degli uomini e da lì governare incontrastato.<sup>176</sup>

La presa del fascismo, del nazismo o del socialismo reale è stata assai più forte di quella di un monarca assoluto. Lo Stato è qui concepito non per riflettere e rispondere alla volontà popolare, bensì per dettarla ed eseguirla con inarrestabile determinazione. In tal caso, la nozione di sovranità popolare è

---

<sup>173</sup> A. de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution*, Anchor Books, Garden City, NY, 1955, xi.

<sup>174</sup> Una proposta teorica al riguardo sarà presentata nella successiva sezione II.5.

<sup>175</sup> A. James, 'The Myth of the People', in *Reviews in American History*, 17, 1989, 182-6.

<sup>176</sup> Citazione in Oakeshott (1939), 168.

stata snaturata al punto da esser associata ad alcuni degli episodi più devastanti del mondo moderno, cioè con i regimi totalitari del XX secolo ed il conflitto mondiale che gli stessi provocarono.

Che le repressioni imposte in nome del popolo siano state anche maggiori di quanto accadde in nome di un re od una dinastia è di certo una delle più eclatanti ironie nell'evoluzione storica del concetto di sovranità. Si tratta però di aberrazioni devianti dal corso naturale di quel percorso evolutivo, deviazioni che, per quanto non isolate, non paiono averne alterato la traiettoria principale.

### *La Sovranità Parlamentare*

Il Parlamento è di solito considerato non semplicemente come un organo legislativo ma anche rappresentativo. Il corpo elettivo è “reso presente” nell'assemblea nazionale attraverso gli individui che la compongono. La dottrina di matrice britannica della sovranità parlamentare assume che i politici investiti del potere di rappresentanza tramite il voto, agendo collegialmente attraverso le loro discussioni, dibattiti e deliberazioni, abbiano l'ultima parola all'interno dello Stato.<sup>177</sup> Così, anche dove permanesse la figura del monarca, come nel Regno Unito, essa possiederebbe un'autorità costituzionale assai limitata politicamente: il Parlamento è supremo.<sup>178</sup>

Nella letteratura inglese, viene ripetutamente puntualizzato che la sovranità non incontra limiti costituzionali.<sup>179</sup> Inizialmente era il re ad essere ritenuto svincolato da ogni autorità superiore, con la possibile eccezione di Dio nell'assolutismo monarchico. Successivamente, fu il parlamento a venire considerato sovrano nello stesso modo legalmente illimitato. La definitiva affermazione della teoria di stampo britannico della sovranità parlamentare si deve ad Albert Dicey, il quale rese popolare anche l'espressione *Rule of Law*. Secondo il famoso costituzionalista inglese, “il Parlamento ha il potere di fare o disfare qualsiasi legge... a nessuna persona od organo è riconosciuto il diritto d'annullare o subordinare la legislazione parlamentare; il diritto o potere del Parlamento si estende ad ogni parte dei domini del Re.”<sup>180</sup> Secondo questa concezione, pertanto, ciò che l'organo parlamentare decide è legge—fintanto che non decide diversamente, e tale nuova decisione diviene legge.

Se il Parlamento fosse limitato da qualche altra autorità, tale persona o istituzione o costituzione sarebbe sovrana. È questo certamente il caso —per restare nel mondo anglosassone— del Congresso degli Stati Uniti, che non ha mai avuto il monopolio dell'autorità statale nel modo in cui il Parlamento britannico lo tenne dopo il rovesciamento della dinastia Stuart nel tardo XVII secolo.<sup>181</sup> Il Senato americano e la Camera dei Rappresentanti concorrono nell'esercizio del potere politico col Presidente e la Corte Suprema, nel noto sistema di “pesi e contrappesi,” efficacemente presentato da James Madison nel suo famoso contributo n. 51 dal titolo *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*.<sup>182</sup> Secondo questa visione, sarebbe la Costituzione ad essere sovrana e non il Congresso americano—né gli altri organi costituzionali. E dopo un accurato esame del sistema britannico, potrebbe giungersi a sostenere che anche il Parlamento inglese sia vincolato costituzionalmente in ciò che può fare ed in come dovrebbe farlo. Le Costituzioni del Regno Unito e degli Stati Uniti sono differenti, ma entrambi gli Stati operano in un regime di “governo delle leggi.”

---

<sup>177</sup> G.P. Gooch, *English Democratic Ideas in the Seventeenth Century*, The University Press, 1927.

<sup>178</sup> C.C. Weston, *English Constitutional Theory and the House of Lords*, Routledge Revivals, 2010.

<sup>179</sup> G.L. Mosse, *The Struggle for Sovereignty in England*, Michigan State College Press, 1950.

<sup>180</sup> A.V. Dicey, *Law of the Constitution*, Macmillan, London, 1956, xxxvi-xxxvii.

<sup>181</sup> Si veda *supra*, capitolo II.1

<sup>182</sup> A. Hamilton, J. Madison and J. Jay, *The Federalist Papers*, Amazon Classics Edition, 2017. no. 51.

Questa però non è che solo una parte della storia. Vi è, ad esempio, chi ha sostenuto che il Legislativo sia “il sovrano immediato” e la Costituzione di uno Stato invece “il sovrano normativo.”<sup>183</sup> Un regime di sovranità parlamentare non può esistere a meno che i parlamentari operino in accordo con un insieme di regole e procedure. Sarebbe altrimenti impossibile per essi raggiungere una decisione finale in maniera ordinata. Vi sarebbe sempre il rischio d’anarchia. Ciò è quanto accaduto *in* diversi paesi del mondo con scarsa esperienza di governo parlamentare; ma è altresì quanto può accadere *fra* gli Stati della comunità internazionale quando agiscono al di fuori delle organizzazioni intergovernative, dagli stessi create in larga parte ricalcando la struttura istituzionale dello Stato moderno, ma con l’importante differenza che la rappresentanza governativa presso tali istituzioni è quasi sempre affidata ad agenti diplomatici e non a rappresentanti eletti dal popolo.

È questa una distinzione dalla quale, oltre due secoli fa’, Edmund Burke traeva delle conclusioni nei termini seguenti: “Il Parlamento non è un congresso di ambasciatori con interessi differenti ed ostili... ma l’assemblea deliberativa di una Nazione, con un solo interesse, quello dell’intero [corpo politico].”<sup>184</sup> Tralasciando per il momento ogni rilievo sulla correttezza della prima parte di tale affermazione, riguardante i consessi internazionali, per concentrarci invece sugli organi legislativi nazionali, è ovvio che l’unità dell’interesse da essi perseguito è verosimile soltanto laddove i membri di un parlamento non siano ostaggio d’interessi settari o ideologie.<sup>185</sup> Se però così fosse, e il Parlamento nondimeno costituisse ancora il luogo dove potrebbe raggiungersi una certa misura di accordo, non sarebbe però altrettanto pacificamente il luogo in cui il bene comune, il pubblico benessere, o qualsiasi altra norma o valore della comunità politica viene impiegato per l’elaborazione e la valutazione dei disegni di legge. Esso sarebbe piuttosto un luogo in cui i parlamentari divengono gli agenti d’interessi particolari e delle lobby.

L’idea platonica dei parlamentari come guardiani politici dell’intera nazione è più facile a dirsi che a farsi.<sup>186</sup> Sono le pratiche consistenti nello scambio di voti —c.d. *horse-trading* o *logrolling*— che descrivono più accuratamente il modo in cui funziona la quotidiana routine delle commissioni e delle assemblee legislative nei sistemi parlamentari odierni. In questi posti, non si ha un consesso di statisti che danno espressione dialettica agli indirizzi provenienti dalla comunità politica prima di tradurli in atti legislativi. Quel che si osserva sono piuttosto dei politicanti organizzati in fazioni e partiti a cui devono rispondere delle loro decisioni, e per i quali combattono nelle sessioni parlamentari, talvolta indebitati con i finanziatori delle loro campagne elettorali.

Ma anche qualora quello tratteggiato sia un ritratto più accurato del procedimento legislativo, tale processo non potrebbe avvenire affatto a meno che tutte le parti interessate non convengano sulle regole del gioco politico, in questo caso riassumibili nella regola di maggioranza. È l’autorità di tali regole a costituire il fondamento della sovranità parlamentare, almeno fintanto che tali regole vengono osservate da coloro che sono ad esse soggetti. Si suppone così che i rappresentanti parlamentari diano voce al popolo o almeno ad una sua parte. Il compito dei parlamenti è sempre stato visto in tal modo, anche quando le persone rappresentate erano al massimo una minoranza della popolazione totale.

---

<sup>183</sup> E. Barker, *Political Thought in England*, Oxford University Press, Oxford, 1963.

<sup>184</sup> B.W. Hill, *Edmund Burke: On Government, Politics and Society*, Harvester Press, Brighton, 1975, 158.

<sup>185</sup> Fra gli studiosi della Scienza Politica, è questa la posizione delle scuole pluralista o neo-pluralista, che nel descrivere un possibile modello di Stato passivo, sottolineano il peso assunto dai gruppi d’interesse nell’influenzare i meccanismi democratici: si vedano P. Dunleavy and B. O’Leary, *Theories of the State: the Politics of Liberal Democracy*, Meredith Press, 1987, 327-32; C. Hay, M. Lister, and D. Marsh (eds.), *The State: Theories and Issues*, Palgrave Macmillan, 2006.

Anche fra gli economisti, in particolare nell’ambito della *Political Economy*, si perviene a considerazioni simili, specie con la “teoria della cattura” di G.J. Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, in *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2-1, 1971.

<sup>186</sup> Baker (1925), cap. II.

La connessione fra l'organo parlamentare e l'elettorato è stata di certo rinforzata una volta che il diritto di voto è stato esteso fino a ricomprendere l'intera popolazione adulta di un paese, come accaduto nella maggior parte degli Stati occidentali nel XIX e XX secolo. Ed è da quando è fu stabilita questa relazione fra l'organo parlamentare e l'universalità dei cittadini che si è cominciato a pensare al Parlamento come all'istituzione che esprime la volontà collettiva, il consenso generale, l'espressione della sovranità popolare. Quel rapporto viene normalmente indicato come democrazia rappresentativa.

### *La Sovranità Democratica*

Se il termine 'democrazia' fa riferimento ad una autorità in cui il popolo nel suo insieme svolge — in un certo senso — un ruolo supremo, la nozione di 'democrazia costituzionale' a ciò aggiunge "la limitazione del potere ad opera della legge."<sup>187</sup> In una tale concezione, il *demos* svolge un controllo politico avverso l'abuso di potere da parte di chi governa e, come idea di stampo liberale, ciò si traduce in un meccanismo costituzionale che conferisce al popolo l'opportunità di decidere chi detterà il corso generale degli affari politici del paese, e quindi anche di rimuoverlo. Il popolo è perciò, al tempo stesso, il titolare del potere d'ultima istanza rispetto all'autorità di governo, e la fonte validante la sua legittimità *politica*, dato che la legittimazione giuridica è assicurata dal rispetto del principio di legalità formale.

È questa la versione prevalente di democrazia che ha messo radici a cominciare dai paesi occidentali. Lungi dall'esser l'unica possibile accezione — si pensi infatti alla crescente attenzione per gli istituti di democrazia partecipativa<sup>188</sup> il paradigma liberal-democratico è una delle forme d'investire il popolo della sovranità, attraverso diritti fondamentali a contenuto politico. Una democrazia costituzionale è allora un regime a sovranità popolare basato sulla cittadinanza e, allo stato attuale, sul principio rappresentativo, oltre che su quello della separazione dei poteri, la cui concettualizzazione ancor non si discosta molto da quella per la prima volta esposta da Montesquieu ne *Lo Spirito delle Leggi* del 1748.<sup>189</sup> Sorvolando comunque per ora sulla questione del "se" la classica divisione tripartita del potere sovrano non rappresenti ormai un'eccessiva semplificazione, specialmente a motivo del crescente ruolo assunto dagli operatori della *sovranità internazionale* (facciano essi parte di una diplomazia nazionale, anche straniera, o di qualche burocrazia apolitica, regionale o globale), è bene focalizzare invece l'attenzione sulla centralità assegnata nei moderni schemi costituzionali al mandato elettivo parlamentare.

Rientra nel senso comune oggi affermare l'indispensabilità della rappresentanza politica, ed escludere la possibilità di una democrazia diretta alla stregua di quella esistente nell'Atene della Grecia Classica, dove era invece fattibile perché i cittadini adulti di sesso maschile non superavano le poche migliaia.<sup>190</sup> A contrario, la maggior parte delle democrazie contemporanee contano milioni di abitanti, se non centinaia di milioni, ed il peso di tali numeri richiederebbe che i meccanismi democratici siano indiretti se si vuole mantenere il suffragio universale. La democrazia rappresentativa è quindi un modo pratico di riconoscere alle persone il potere di dire la propria sugli affari politici del paese. L'elettorato viene periodicamente interrogato, conformemente a certe pratiche democratiche: vale a dire, tramite elezioni regolari, libere ed imparziali che sono concludenti nel decidere della questione "chi governa?". La democrazia costituzionale può in tal modo dare (un minimo di) espressione alla sovranità popolare.

---

<sup>187</sup> C. Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, University of Chicago Press, Chicago, 1963, 198.

<sup>188</sup> U. Allegretti, *Democrazia Partecipativa (Studi e Saggi)*, Firenze University Press, 2010.

<sup>189</sup> C.L. de Montesquieu, *Lo Spirito delle Leggi*, Biblioteca Universitaria Rizzoli, 1989.

<sup>190</sup> M.I. Finley, *Politics in the Ancient World*, Cambridge University Press, 1983.



Ma per alcuni filosofi politici la democrazia dovrebbe dare alle persone non solo “una voce,” bensì anche una “parte effettiva” nel sistema di governo. John Stuart Mill, ad esempio, guardò alla sovranità popolare nei termini seguenti:

Non v'è difficoltà nel dimostrare che idealmente la miglior forma di governo è quella in cui la sovranità, ossia il supremo potere di controllo in ultima istanza, risieda nell'intero aggregato della comunità, con ogni cittadino che abbia non soltanto la possibilità d'influenzare l'esercizio dell'autorità sovrana, ma che sia, almeno occasionalmente, chiamato a svolgere un vero ruolo nell'attività di governo, tramite l'assolvimento personale di una qualche funzione pubblica, a livello locale o generale.<sup>191</sup>

Come la formulazione esitante di Mill lascia trasparire, il “governo delle persone” è però una proposizione complicata. Il diretto coinvolgimento della popolazione nella direzione politica dei moderni Stati-Nazione è ampiamente considerato problematico, se non anche sconsigliato. Ma bisogna anzitutto comprendere che cosa con ciò possa intendersi. Una classificazione che è stata proposta è la seguente:

- (1) che tutti dovrebbero esser coinvolti in prima persona nell'attività normativa, nella determinazione delle politiche e nell'amministrazione dello Stato;
- (2) che ognuno dovrebbe aver l'opportunità di esser informato e possibilmente coinvolto nelle decisioni sugli indirizzi generali di governo, sia a livello legislativo che di policy;
- (3) che i governanti [compresi gli amministratori e le altre tipologie di pubblici funzionari] dovrebbero essere tenuti a rispondere dinanzi ai governati;
- (4) che i governanti [compresi agli agenti senza mandato rappresentativo] dovrebbero essere responsabili di fronte ai rappresentanti dei governati;
- (5) che i governanti dovrebbero esser eletti dai governati;
- (6) che i governanti dovrebbero essere eletti [o nominati] dai rappresentanti dei governati;
- (7) che i governanti dovrebbero agire nell'interesse dei governati.<sup>192</sup>

Queste distinzioni possono servire da punto di partenza per approfondire la questione della sovranità popolare nelle democrazie costituzionali all'alba del terzo millennio. È evidente che il numero (7) non necessita di un assetto democratico: potrebbe indicare un dispotismo benevolo, una qualche forma di governo paternalistico o, come meglio si dirà, una conduzione della politica estera da parte di un Esecutivo svincolato a livello nazionale da qualsiasi forma di controllo costituzionale, eccetto che per il recepimento interno dei trattati (comunque operante in una fase successiva alla loro conclusione).

---

<sup>191</sup> Citazione in Oakeshott (1939), 25.

<sup>192</sup> J. Lively, *Democracy*, Basil Blackwell, Oxford, 1975.

È parimenti chiaro che i numeri (1) e (2) appaiono irrealistici, seppure il secondo oggi meno del primo, e non meramente perché si può pensare allo strumento del *referendum*. Una tale consultazione, al fine di stabilire quale sia la scelta pubblica con riguardo ad una data questione politica, semplifica grandemente la questione stessa, sino a ridurla ad una domanda (o poche più) cui rispondere tramite una mera alternativa sì o no. A ciò si aggiunga che i quesiti referendari sono preparati e proposti alla popolazione votante dalle élite politiche, che possono in tal modo influenzare le risposte modellando le domande. E l'invenzione della tecnologia digitale, con la sua grande diffusione tra le popolazioni di molti paesi, non elimina il problema, potendo addirittura crearne di più gravi.

Si supponga che un qualche strumento tecnologico populista venga predisposto per registrare prontamente e regolarmente la posizione dei cittadini su importanti scelte di politica e normazione, diciamo attraverso dei *referendum* via internet. Non mancherebbe di certo chi ritiene tale meccanismo poco saggio nella misura in cui molte delle persone consultate non fossero nella posizione di decidere ragionevolmente sulla base di informazioni quanto meno adeguate — prima ancora che complete od imparziale dal punto di vista del ventaglio di opinioni sull'importante questione in ballo.

Un simile difetto sarebbe diffuso con probabilità anche fra le popolazioni comparativamente più istruite delle democrazie occidentali, col risultato che potrebbe asserirsi che una maggioranza disinformata od irragionevole che decida abitualmente sulle maggiori questioni giuridico-politiche sarebbe un disastro per tutti. In definitiva, perciò, le nuove tecnologie potrebbero essere una grande risorsa, strumentale al rafforzamento della trasparenza e quindi dell'*accountability* politica, o viceversa potrebbero servire da megafono e ripetitore nelle mani di demagoghi e dei loro *followers*.

Sarebbe allora lo scopo di ogni democrazia rappresentativa anche evitare tali problemi conferendo il potere decisionale ai membri dell'assemblea nazionale e mantenendoli al contempo dipendenti dai loro elettori. Come rappresentanti eletti, il loro ruolo domanderebbe che essi fossero meglio informati e meno arbitrari del cittadino medio nel deliberare. E ciò non perché siano ad esso superiori, ma perché la loro carriera politica, da decidersi alla successiva elezione, può dipendere dalle azioni e posizioni dagli stessi pubblicamente assunte. Tuttavia, prima ancora che l'elettorato esprima la sua scelta sul candidato favorito da ciascuno, a seconda del sistema dei partiti, spetta alle segreterie di questi ultimi intervenire nella selezione delle candidature, cosicché risulta sostanzialmente ridotto l'accesso effettivo alla vita politica, e quindi la possibilità d'influenzarne gli indirizzi tramite l'esercizio del diritto di voto — caposaldo dell'impalcatura normativa che sorregge il contratto sociale fra comunità e Stato, delegando a quest'ultimo l'esercizio dell'autorità di governo, secondo l'attuale concezione della sovranità popolare.

Ci si potrebbe però chiedere che cosa significhi 'vita politica' seguendo tale schema, specie in quanto, a seconda del significato attribuito a tale nozione, varierebbero grandemente anche le possibilità di una riflessione sulle vie di accesso allo spazio politico. Più nello specifico, vi è un rischio insito nell'abitudine sociale a dare un'interpretazione riduttiva del concetto di 'comunità politica': con essa intendendosi l'insieme dei governanti, finanche inclusivo di magistrati, diplomatici, amministratori e chiunque sia titolare di un incarico statale, non anche però dei governati. Il rischio è che si verifichi uno stallo in quel processo di reintegrazione fra Stato e società che si è detto essere caratteristico della traiettoria evolutiva seguita dalle concezioni di sovranità, in risposta alle trasformazioni storico-civili.

Come però si è visto, nella storia della sovranità, continuità e cambiamento hanno spesso marciato di pari passo. Ciò perché, come ogni altra invenzione umana creata per organizzare e semplificare la vita individuale e collettiva (dal calendario, all'alfabeto, sino ad es. al diritto dei contratti), la sovranità ha fornito qualcosa di elementare, con tutte le annesse, stabili, familiari e convenienti modalità d'interazione e cooperazione, strutturanti le aspettative sociali alla base della vita di relazione.

Le persone si aggrappano ai modi convenzionali di condurre i loro affari nei diversi ambiti sociali, trasmettendoli di generazione in generazione, e il ciclo si ripete senza sosta. Ma le trasformazioni subite

dalla sovranità nell'arco degli ultimi tre o quattro secoli sembrano indicare che il suo vantaggio comparato rispetto ai sistemi che la stessa ha rimpiazzato, come pure il fatto che non s'intravedano alternative realistiche all'orizzonte, stia nella capacità di affinamento del concetto, specialmente sotto la pressione di grandi stravolgimenti sociali.

Ciò rende inclini a pensare che la sovranità statale —come anche il sistema internazionale di cui è fondamento— continuerà ad evolvere nel prossimo futuro proprio come ha fatto in passato sinora. Non ci troviamo più chiaramente all'inizio dell'Età Moderna, ma se è tutt'altro che certo che siamo giunti alla fine della stessa, o che abbia addirittura avuto inizio la transizione ad un'era post-sovranià, l'evidenza storica suggerisce, da un lato, che una nuova concezione verrà alla luce affinché il concetto possa mantenere la sua funzione ordinante della società e, dall'altro, che il modo in cui ciò avverrà sia attraverso una riconfigurazione, un approfondimento del rapporto fra lo Stato e la 'comunità politica' *intesa in senso ampio*. Se dunque viviamo attualmente in un mondo che alcuni definirebbero post-moderno, e non è questo un mondo che abbandonerà presto la sovranità statale, si tratta di capire come la sua concettualizzazione possa essere rielaborata. La sezione seguente avanza una proposta a tal fine.

### III.5. Sovranità Politica e Ordinamenti Giuridici

Il diritto cerca di plasmare la realtà sociale, ma è la società che, sostenendo lo Stato (legittimandolo), perpetua la finzione esistente a livello di ordinamento giuridico, traducendola più o meno fedelmente in un fatto della vita. Si propone qui di immaginare che l'ordinamento codifichi due macro-categorie di norme giuridiche. Quelle del primo tipo incidono sulla realtà fattuale del gruppo sociale nella sua totalità (Diritto Reale, Materiale, o Sostanziale).

L'altro tipo di norme giuridiche riguarda invece il sistema politico nel suo insieme: comprende cioè *tutti i rami e livelli di governo* degli Stati, ivi inclusi gli organi delle istituzioni intergovernative composte dai servizi diplomatici di ciascuno Stato, così come assistiti da burocrazie supplementari, qualunque siano le competenze da essi esercitate nei procedimenti decisionali e pratiche di *governance*: competenze normative, giudiziarie, esecutive e/o amministrative (Diritto Puro, Formale o Procedurale). Il contenuto delle relative procedure varierà a seconda delle diverse funzioni coinvolte, ma tutte sono accomunate dal fatto che l'utilizzo di uno strumento razional-legalistico è ciò che le rende ufficiali, convogliando così un processo politico-decisionale entro dei binari legali predefiniti.

Se quindi si pensa all'ordinamento giuridico come al prodotto di un contratto virtuale fra governati e governanti, i termini fondamentali dello stesso consisterebbero in un accordo affinché le parti siano vincolate tanto *dal* diritto —vale a dire, le regole materiali produttive di un certo ordine sociale— quanto *attraverso* il diritto —cioè quel mezzo procedurale che definisce i canali attraverso cui esercitare una qualunque pubblica autorità, e anzitutto quelle deputate a creare, modificare o estinguere norme giuridiche di ogni tipo: sia quelle riguardanti situazioni soggettive, sia quelle afferenti alla portata delle mansioni spettanti ai diversi tipi d'incarico politico e all'adempimento dei connessi pubblici poteri. Questa "doppia-natura" della legalità si riflette in due distinte condizioni nell'accordo socio-politico:

- (I) *Clausola Materiale*, consistente nello **strumento giuridico sostanziale** supposto realizzare l'ordine *sociale* tra i soggetti che compongono la comunità;

*(Principio-Fine)*

- (II) *Clausola Formale*, consistente nella **garanzia procedurale dovuta “in anticipo,”** vale dire tutte le regole in vigore che devono essere rispettate dalle pubbliche autorità al fine d'imprimere valenza legale a qualunque norma giuridica, come anche per conferire forma ufficiale a qualsiasi tipo di attività e decisione *politica*, o al loro prodotto: legislazione materiale, sentenze giudiziali, riforme del sistema di governo, diritto istituzionale, attività normative a livello internazionale; gestione della politica estera; relazioni inter-istituzionali; direzione governativa infra-statale; decreti esecutivi; atti amministrativi; ordinaria pubblica amministrazione; azione civica (individuale o in forma associativa); e facoltà pubbliche di ogni sorta, a partire dai diritti politici.

*(Meta-Principio)*

Entrambe le condizioni sono applicabili ad una pluralità indefinita di parti sociali originanti *politicamente* l'ordinamento giuridico. Di conseguenza, ogni ordinamento può ricollegare (fino a) due distinte posizioni giuridiche ad ogni attore socio-politico.

La prima posizione non è rinunciabile all'interno della finzione legale: essa mette in relazione l'appartenenza sociale ad una certa comunità politica con la situazione *privata* di 'soggetto giuridico' nel corrispondente ordinamento legale. La seconda posizione, del pari giuridicamente fondata, è invece di tipo *pubblico*, e consiste in una qualche forma di 'autorità legale' all'interno del sistema politico: disponibile ed ottenibile in misura sempre più scarsa via via che aumenta l'intensità del relativo potere: dalla bassa gradazione scaturente da un diritto/dovere civico alle più alte forme di autorità politica.

Questo secondo *status* può essere immaginato come uno “strato addizionale” di personalità giuridica che conferisce al suo detentore un potere pubblico nel sistema di governo *in senso lato*: vale a dire, nella ‘comunità politica’ i cui livelli più alti sono costituiti dalle autorità di ultima istanza: le assemblee legislative, gli apici dei ministeri nazionali che formano l'esecutivo, la corti costituzionali e di cassazione.

Tutte esse, come pur le autorità “inferiori,” vengono ciascuna a suo modo legittimate direttamente da una norma giuridica in conformità al principio di legalità formale, che trova a sua volta il proprio legittimante fondamento nel rispetto del contratto sociale—nell'osservanza cioè di un meta-accordo, che viene anzitutto sostenuto dal punto di vista politico-fattuale, da parte non di tutti i consociati, ma dei consociati nel loro complesso (il corpo politico).

Ogni società politica, per quanto primitiva, possiede infatti un qualche tipo d'istituzione governativa, anche minimamente sviluppata, che poggia su un certo metodo di legittimazione del governante, e quindi, specularmente, sopra un qualche schema di responsabilità a cui l'autorità stessa si deve attenere. È in questo modo che si è sempre distinto il concetto di 'autorità' da quello di mero potere politico.

Seguendo tale logica, la sovranità, quale suprema forma di autorità, è dunque la nozione attraverso cui si è cercato di rafforzare precedenti modelli di giustificazione ed *accountability* del governo, o sulla quale si è sperato di basare nuove versioni dei mezzi mediante cui il potere viene convertito in autorità.

Come si notato nelle pagine antecedenti, a livello interno, la sua funzione nella storia politica è stata quella di consolidare le pretese di comando oppure di cementare i modi in cui il potere politico può essere chiamato a rispondere. La sua esistenza è stata per la prima invocata in una fase in cui le società attraversavano cambiamenti nella relazione fra governo e comunità, tali da rendere le pretese da parte del primo oppure gli esistenti controlli da parte della seconda, rispettivamente, inadeguati od obsoleti.

Nelle sue prime formulazioni, la sovranità non era che una nuova soluzione a un vecchio problema, un nuovo modo di pensare al potere di governo, che comunque derivava dalle precedenti soluzioni a

quel problema. Così, mentre lo stesso va oggi nuovamente complicandosi—quale risultato non soltanto della maggiore complessità strutturale di ciascun corpo politico ma anche delle interrelazioni formali tra gli Stati che li guidano— parrebbe necessario aggiornare la proceduralizzazione della sovranità statale, specialmente con riguardo a quei corollari che consentirebbero una qualche forma di controllo politico nei raccordi (talvolta mancanti) fra i vari punti della catena di comando, ed in particolare con l'estremità “inferiore:” quella da cui si dice che promani in definitiva il potere sovrano, per essere delegato all'apice e, attraverso di esso, verso gli altri livelli: talvolta in modo democraticamente implicito oppure indiretto (come per le magistratura indipendenti o le amministrazioni e le diplomazie dirette dai governi), secondo la concezione ormai comunemente accettata, a tratti non più idonea, della sovranità popolare.

Nel tentativo dunque di procedere a quel che sembrerebbe essere un indispensabile aggiornamento, specie per quei pubblici poteri del tutto privi di una qualche forma di controllo democratico diretto (come quello diplomatico), non sembra perdere di attualità il consiglio secondo cui “nulla è di più gran rilevanza oggi che la chiarezza su nozioni antiche: sovranità... autorità, personalità—sono queste tutte parole di cui vogliamo la storia come anche la definizione.”<sup>193</sup> Ebbene, come osserva un teorico delle relazioni internazionali:

La sovranità è una relazione di tipo autoritario. E nonostante i volumi scritti al riguardo, l'autorità è uno di quei termini —come il potere— che gli scienziati politici... definiscono solo con difficoltà. Secondo la definizione paradigmatica, l'autorità è il rapporto in cui “A (la persona che ricopre un incarico) richiede che B obbedisca ad A, e B adempie volontariamente.”<sup>194</sup> In altre parole, l'autorità è caratterizzata dai comandi rilasciati da un attore che ci si attende siano eseguiti da un altro... L'autorità non dipende di per sé dall'esercizio della coercizione. [Essa] può fondarsi sul puro volontarismo (B adempie in ragione della legittimazione di A) o su un volontarismo parziale, in cui il potere coercitivo di A incombe sullo sfondo... ma non viene direttamente utilizzato. I comandi puramente coercitivi... non sono autoritativi.

Le relazioni autoritative sono caratterizzate da una qualche forma di legittimità (altro termine vago)<sup>195</sup> e da un'obbligazione, intellegibile ad entrambe le parti, per cui B debba ottemperare alla volontà di A. Perfino nei casi in cui B decida di violare i comandi di A, la più ampia comunità... e possibilmente lo stesso B accetta la legittimità della punizione che A può imporre...

Anche se la pretesa di autorità può essere giustificata tramite appello al diritto divino, alla tradizione, al supporto popolare, e così via, i comandi autoritativi di A non necessitano essi stessi di essere giustificati... Questa caratteristica evidenzia l'importante ruolo delle giustificazioni —e della loro assenza— nell'identificare le fonti e i modelli di autorità nella politica internazionale.<sup>196</sup>

Ora, se si prende in prestito la fattispecie definitoria sopra descritta e la si astrae, generalizzandola al punto da renderla configurativa di qualsiasi ordinamento giuridico (sia esso interno od internazionale) per quanto concerne i *diversi* aspetti relazionali (1) dei ‘soggetti’ e (2) delle ‘autorità’ che vi operano, essa potrebbe dirsi costituire una “fattispecie ordinamentale.” E promanando dall'accordo politico-sociale delineato al principio, la stessa dovrebbe anche considerarsi bivalente, nel senso che può essere declinata secondo ciascuna delle clausole —materiale e formale— di quello “schema contrattuale”

---

<sup>193</sup> H.J. Laski, *The Foundations of Sovereignty and other essays*, Harcourt, Brace and Company, 1921, 314.

<sup>194</sup> K.L. Scheppele and K.E. Soltan, ‘The Authority of Alternatives’, in J.R. Pennock and J.W. Chapman (eds.) *Authority Revisited: Nomos XXIX*, New York University Press, 1987, 194.

<sup>195</sup> Per la definizione seguita nel presente lavoro si veda *supra* n. 15.

<sup>196</sup> D.A. Lake, ‘The New Sovereignty in International Relations’, in *International Studies Review* 5, 2003, 304.

citato sempre all'inizio. Da ciò deriverebbe uno sdoppiamento su due livelli dell'ordinamento giuridico considerato (vuoi nazionale vuoi internazionale, e lo stesso vale quindi anche per quello europeo).

Al **primo livello** dell'ordinamento scelto operano sia gli agenti pubblici (A) che i soggetti privati (B). Questi ultimi saranno i titolari di una **soggettività giuridica Basica**, che negli ordinamenti nazionali è riconosciuta sia alle persone fisiche che alle persone giuridiche, mentre nel diritto internazionale spetta pienamente<sup>197</sup> soltanto agli Stati. A tale livello primario, le relazioni *autoritative* sussistono soltanto fra A e B, non invece tra B e B. Vigge comunque, per entrambe queste tipologie di rapporti, il Diritto Reale —ossia le leggi materiali, i diritti e gli obblighi *sostanziali*. Queste norme, tuttavia, saranno applicabili *in maniera autoritativa (mista) soltanto* fra un agente politico (A) e il soggetto giuridico (B); e non invece nei rapporti concreti fra 'soggetti privati' equiordinati (B–B), siano essi delle persone fisiche/giuridiche di diritto interno, oppure degli Stati sovrani o delle organizzazioni a soggettività internazionale limitata (sempre di B si tratta). La categoria "primaria" della soggettività giuridica è, infatti, riferibile a quel profilo della legalità destinato a disciplinare normativamente la realtà sociale, ordinando —per il tramite del Diritto Materiale— la vita di relazione, umana o interstatale, secondo l'ordinamento in questione.

Tale livello basico di *qualsiasi* ordinamento normativo —il *livello giuridico-sociale*— può esistere anche, ed è anzi il solo che esiste, nelle comunità (nazionali od internazionale) allo stadio tribale, quando cioè la sovranità politica non ha ancora raggiunto lo stadio primitivo *in senso verticale* (internamente *oppure* internazionalmente che sia). Conseguentemente, l'attività di normazione risulta ancora, vuoi (I) trascendente (come col diritto naturale), vuoi (II) autonoma, nel senso che i consociati possono esercitare la funzione normativa in via diretta collettiva: (i) tanto che ciò avvenga *uti universi* (senza alcuna delega di potere alle autorità), (ii) tanto singolarmente *uti singuli* (tramite accordo).

Quel che ciò significa, in termini di analisi storico-concettuale, è che a tale stadio non si è ancora verificata una sufficiente separazione dell'apparato organizzativo di governo dalla comunità politica, separazione che, se da un lato permette il trasferimento del potere sovrano al vertice del corpo politico, dall'altro lato non potrebbe però assicurar la legittimità del suo utilizzo (né l'effettività del suo impiego)

---

<sup>197</sup> La maggior parte del diritto internazionale si occupa innanzitutto degli Stati, quali soggetti giuridici principali, anche se non esclusivi, delle relazioni internazionali. Il diritto internazionale è infatti definito come "l'insieme di norme e principi che vincolano... gli Stati nelle loro relazioni reciproche." (Brierly 1936, 1) Attraverso il loro mutuo riconoscimento e le relazioni che ne conseguono (diplomazia), i loro accordi (trattati), e la loro osservanza di pratiche comuni (consuetudine), nel corso degli ultimi tre o quattro secoli, i governi nazionali hanno collaborato nella costruzione di un diritto degli Stati per gli Stati stessi. Non esiste una "legge cosmopolita" dell'intera umanità, che sia sovraordinata al diritto internazionale positivo. Il diritto internazionale contemporaneo è oggi tuttavia anche una legge *per* l'umanità: di fatti, benché si dibatta ancora se gli individui possano considerarsi titolari di una soggettività giuridica internazionale o meno (*Contra* Leanza 2012, 108-116), siano cioè destinatari formali o solo meri beneficiari di alcune norme dell'ordinamento internazionale, è pacifico che esso tuteli la loro posizione come mai era accaduto prima della graduale costruzione di un regime internazionale di tutela, a partir dalla seconda metà del Novecento. Tale cambiamento è stato però reso possibile ad opera degli Stati sovrani. Ciò dovrebbe smentire la convinzione abbastanza diffusa che la sovranità statale sia "nemica" dei Diritti Umani (tesi sostenuta ad esempio da J. Delbruck, 'International Protection of Human Rights and State Sovereignty', in *Indiana Law Journal*, vol. 57, 4, 1982). Un esame dell'evidenza storica e giuridica suggerisce infatti che la sovranità non impedisce la loro protezione (A. Pellet, 'State Sovereignty and the Protection of Fundamental Human Rights: An International Law Perspective', in J. Boutwell (ed.), *Pugwash Occasional Papers*, vol. 1, 1, Puritan Press, Hollis, 2000, 37-46). Il risultato dipende però grandemente dalla capacità degli Stati sovrani e dalla responsabilità dei loro governi, mentre solo in via eventuale e secondaria viene in rilievo l'azione della comunità internazionale, o per meglio dire di alcuni suoi membri, vuoi tramite il c.d. "intervento umanitario" —la cui legittimità è tanto dibattuta (a favore, Leanza 2012, 422-25; *contra* Conforti & Focarelli 2012, 56-69)— vuoi attraverso il principale foro istituzionale a ciò deputato: le Nazioni Unite. (L. Glanville, *Sovereignty and the Responsibility to Protect. A New History*, University of Chicago Press, 2013).

in assenza del completamento della fase successiva: consistente nella reintegrazione delle istituzioni governativa col corpo politico tramite un processo di legittimazione che si cristallizza formalmente nelle norme di Diritto Puro, e che sarò tanto più sviluppato (nel senso che l'autorità è tanto meno illegittima) quanto meglio strutturato è il livello “superiore” dell'ordinamento: cioè *il livello giuridico-politico*.

La duplicazione dell'ordine giuridico su due livelli è quindi correlata al nascer della sovranità *politica* contestualmente alla comparsa dell'entità cui è delegata. E nella fase più recente della storia moderna, dal sorgere dello Stato liberale e col suo successivo evolvere in Stato sociale e di democrazia pluralista —in cui la legittimità dei risultati e la legittimazione formale del governo è progressivamente aumentata, (ma non per questo “arrivata”)— ciò è avvenuto grazie alle varie Costituzioni della sovranità *giuridica: id est*, tramite l'enunciazione di fondamentali principi, diritti e doveri *sostanziali* (quanto al 1° livello ordinamentale) e la definizione delle basilari garanzie e regole *procedurali* sull'organizzazione istituzionale del potere politico (che vanno a delineare il 2° livello normativo: l'astrazione della comunità politica).

In sintesi, dunque, norme giuridiche di diversa natura rispetto a quelle regolamentatrici delle relazioni fattuali tra consociati —cioè tra persone fisiche/giuridiche o fra Stati/organizzazioni— disciplinano i processi politici. Ed il carattere dei rapporti giuridici sottesi a ciascun tipologia di fattispecie giuridica (sociale o politica) varierà concordemente:

## STRUTTURA della FINZIONE LEGALE

	LIVELLO PRIMARIO (Diritto Reale / Legalità Materiale)	LIVELLO SECONDARIO (Diritto Puro / Legalità Procedurale)
	[Dimensione Sociale]	[Dimensione Politica]
<i>Consociato</i> →	1° livello — <b>Soggettività Privata</b> <i>Società Relazionale</i>	2° livello — <b>Funzione Pubblica</b> <i>Comunità Politico-Decisionale</i>
	<u>Personalità giuridica Basica</u> (piena o limitata)	<u>Personalità giuridica Avanzata</u> (autorità o facoltà)

Al **secondo livello** degli ordinamenti giuridici (interni od internazionali) operano esclusivamente le autorità (A) secondo relazioni autoritative di tipo *puramente pubblico* ( $A > a$ ), che sono dipendenti dalle differenti gradazioni di ‘**personalità giuridica Avanzata**’. Di questa possono esser titolari delle entità politiche collettive e delle organizzazioni complesse, ma essa pertiene anche ad uffici e posizioni formali detenuti da singoli individui, nella loro vesti pubbliche o nell'esercizio di loro facoltà civiche. Grazie a tale modalità opzionale della soggettività giuridica, l'agente politico dalla stessa *formalmente* legittimato ha accesso alle dimensioni decisionali —istituzionali, processuali, amministrative, elettorali, collegiali, etc.— dove appunto entra in gioco una personalità legale autoritativa, pubblica o facoltativa, sancita e regolata con intensità variabile (in modi diversi a secondo dei casi) dal Diritto Formale.

Questi mondi politici —e l'aggettivo ‘politico’ va qui inteso in senso ampio— ricomprendono tanto i processi “politici in senso stretto” (parlamentari, diplomatici, etc.) quanto i procedimenti giudiziari o amministrativi, e più in general includono ogni prassi ufficializzata con cui il ‘corpo politico’ si governa. Essi son tutti radicati nell'aspetto procedurale della legalità, il cui rispetto legittima *ex lege* l'operare

dell'autorità coinvolta, oppur lo invalida se *ultra vires*.<sup>198</sup> È chiaro che quest'ultima ipotesi si verificherà con maggiori probabilità quanto più stringente saranno le previsioni di Diritto Puro volte ad assicurare la legittimità dell'esercizio del potere attribuito. Viceversa, un'attribuzione alla quale non corrispondano meccanismi di controllo ben congegnati (gerarchico-verticali, equiordinati-orizzontali, diffusi-eventuali), o rispetto alla quale non ve ne siano affatto, produrrà un'autorità giuridicamente fondata, ma tanto più illegittima dal punto di vista strettamente politico quanto più deboli son i meccanismi di legittimazione, responsabilità e controllo previsti dal diritto.

Le entità giuridico-politiche operanti *al livello ordinamentale secondario* son dunque, o anch'esse dovrebbero esser, normativamente vincolate: stavolta non dal Diritto Reale, ma da procedure fissate per le diverse condotte politiche secondo le funzioni svolte: regole procedurali più o meno stringenti che si applicano sia fra le autorità di grado diverso ( $A > a$ ) sia nelle relazioni fra un'autorità ed i meri detentori di una facoltà civica ( $A-a$ ). Questi ultimi non sono altro che quegli stessi attori socio-politici, i quali, quando interagiscono fra loro a norma della soggettività giuridica basica ( $B-B$ ), sono qualificabili come 'soggetti privati' operanti *al livello primario*; quando invece entrano in contatto con una pubblica autorità *sul piano della comunità politico-decisionale* si avvalgono dei diritti loro riconosciuti dal Diritto Puro ( $A-a$ ). Diverso sarebbe invece il caso di una relazione autoritativa tra un agente pubblico e un soggetto privato ( $A > B$ ) *al livello ordinamentale inferiore*. Per capire la distinzione può esser utile un esempio.

Un ladro ( $B$ ) che viene arrestato da un poliziotto ( $A$ ) è una fattispecie di primo livello; un pubblico ministero ( $A$ ) che impartisce istruzioni alla forza pubblica ( $a$ ) è un fattispecie di secondo livello ( $A > a$ ). L'imputato del crimine che si difende in giudizio ( $a$ ) è legittimato a partecipare ad un processo 'politico' nel quale il giudice ( $A$ ) dovrà (far) osservare regole di procedura poste a garanzia delle libertà civili dell'imputato (*come soggetto privato* =  $B$ ), ma che sono al contempo limitative dell'autorità giudiziale nella gestione di un procedimento pubblico regolato sul piano giuridico-politico ( $A-a$ ). Così, lungi dal doversi confonder con la personalità giuridico-sociale prevista negli ordinamenti interni, la posizione dei cittadini riconosciuta dal Diritto Procedurale —il loro diritto d'intervento nei processi giudiziari, l'interesse alla regolarità dell'azione amministrativa, le facoltà di voto attivo e passivo— sono tutte situazioni che trovano la propria disciplina in delle fattispecie astratte della stessa natura di quelle regolanti i canali istituzionali. Potrebbe a tal fine parlarsi di una 'soggettività politica' distinta dalla 'soggettività giuridica'.

Sarebbe in altri termini possibile discernere diversi tipi di "operato legale" a seconda del tipo di 'legalità' considerato: da un lato, la 'legalità procedurale' che coinvolge questa o quella forma di autorità, conformemente alla norma che la legittima ufficialmente (al livello superiore dei differenti ordinamenti); e, dall'altro lato, una 'normatività sostanziale', che si occupa anzitutto delle azioni ed interrelazioni fra 'soggetti giuridici' ed eventualmente tra essi e le autorità (al livello inferiore), ma che è "indirettamente" rilevante —poiché viene eventualmente creata o modificata, ed è auspicabilmente applicata— anche nel corso dei procedimenti pubblici ad opera dei 'soggetti politici' in senso lato. Perciò, la diversa modalità di personalità giuridica attribuita agli agenti socio-politici, che verrà in rilievo a seconda dei casi, dipende dalla situazione considerata, ed è regolata da norme rispettivamente riguardanti la loro sfera privata o quella pubblica. Secondo tale convenzione descrittiva, è possibile pertanto suddividere l'attività fattuale dei consociati in: (A) formale o politica, da un lato; e (B) informale o strettamente sociale, dall'altro.

Ne consegue, come notazione ulteriore, che tutti gli atti di un 'soggetto politico', adottati *ultra vires* o in violazione di un dovere procedurale statuito dal Diritto Puro, produrranno delle conseguenze

---

<sup>198</sup> La legalità procedurale non è il solo mezzo di legittimare l'autorità. Max Weber ne individuò tre "tipi puri di legittimazione": (i) legal, (ii) tradizionale e (iii) e carismatico, a seconda che il dominio legittimo fosse disciplinato da un corpo normativo ufficiale od invece le pretese di legittimità si basassero sulle tradizioni o un'abilità personale. Si veda M. Weber, *Economy and Society – An Outline of Interpretive Sociology*, edited by G. Roth and C. Wittich, University of California Press, 1978, 215.



giuridicamente preordinate, ma nessuna responsabilità legale sorgerà per l'autorità procedente come accadrebbe, invece, nel caso di un 'soggetto giuridico' che materialmente infranga il Diritto Reale. Certamente, ogni illecito di un soggetto pubblico od abuso d'ufficio ricollegabile ad una carica formale costituisce una condotta della quale il membro della comunità può essere ritenuto responsabile in forza della sua soggettività basica: ma in tal caso le conseguenze giuridiche —ivi comprese quelle afferenti alla responsabilità internazionale degli Stati— saranno di natura *'privata'*. Esse differiscono perciò da quelle tramite cui gli agenti pubblici sono chiamati a rispondere (a) per l'adozione di decisioni incorrette quanto al merito nello svolgimento delle funzioni assegnate, (b) per aver ecceduto l'autorità conferita, o (c) per la mancata osservanza delle norme disciplinanti un regolare procedimento *pubblico*; sono queste infatti tutte questioni di pubblico interesse: un interesse all'esercizio sostanzialmente e proceduralmente impeccabile del potere politico di cui dispone l'autorità considerata dinanzi alla comunità (delegante).

Può notarsi ulteriormente che la 'soggettività politica', cioè la personalità giuridica autoritativa, può essere perduta o vi si può rinunciare, per motivi previsti sia dal Diritto Reale che dal Diritto Puro. Viceversa, anche laddove essi fossero per qualche ragione 'privatamente' immuni dalle norme del Diritto Materiale, gli agenti socio-politici non possono mai perdere la loro 'soggettività giuridica basica', per nessun atto o fatto giuridico/politico.

Incidentalmente, dovrebbe anche rilevarsi che la 'soggettività privata', interna od internazionale, equivale non solo alla cittadinanza di un paese, da un lato, e all'appartenenza alla comunità interstatale, dall'altro. Dal punto di vista nazionale, essa può infatti coincidere anche con la condizione di straniero o di apolide, oltre che con quella di persona giuridica. Analogamente, oltre che alla statualità, essa potrebbe altresì corrispondere a forme soltanto parziali di personalità internazionale, vuoi che si tratti della soggettività funzionale attribuita a una organizzazione intergovernativa vuoi che si dibatta della situazione di mero beneficiario riconosciuta dal diritto internazionale agli individui.

Il ragionamento è dunque applicabile anche negli ordinamenti interstatali (internazionale o europeo). In conformità al diritto internazionale, ad esempio, gli Stati-nazione vengono considerati *uti singuli* quando operano nella loro condizione di 'soggetti giuridici', destinatari delle norme internazionali. Questo significa che, nonostante lo Stato rappresenti la pubblica autorità per eccellenza, costituzionalmente sovraordinata a qualunque livello di governo subnazionale in forza di un mandato (di Diritto Puro), nondimeno, a cagione della sua appartenenza alla comunità internazionale, in virtù della sua rappresentatività di un popolo con organizzazione politica propria, esso diventa astrattamente soggetto al livello primario delle norme dell'ordinamento internazionale. Diversa è invece la questione quando una qualche unità sovrana, anche al di fuori di procedimenti politici giuridicamente prestabiliti, esercita il proprio potere *uti universi*, come creatore od operatore dell'ordinamento internazionale.

Per meglio chiarire questa differenza di possibile veste giuridica dello Stato, un esempio può essere utile allo scopo. Al livello primario dell'ordine giuridico internazionale si possono collocare accordi commerciali tra governi, si possono sussumere delle violazioni di diritti umani o del diritto umanitario, del diritto bellico, della normativa europea sugli aiuti di Stato, e via dicendo; tutte queste norme e fattispecie chiamano in causa la sfera giuridica basica, ed eventualmente la responsabilità internazionale, degli Stati, riguardano cioè la loro 'soggettività privata'. A contrario, al livello ordinamentale secondario (e solo eventuale), si hanno tutti i diritti procedurali dei governi: per il voto, la partecipazione, ed ogni loro altra azione 'pubblica' in seno alle Nazioni Unite, all'Unione Europea e alle altre organizzazioni—diritti che costituiscono espressione di strumenti legali strutturanti la dimensione politica internazionale.

Tale strutturazione è ad un tempo elementare e complessa.

Elementare perché l'istituzionalizzazione di forme di cooperazione intergovernativa, se da una parte realizza una certa separazione degli apparati politici internazionali dalla comunità di singoli Stati sovrani —peraltro producendo diritto internazionale derivato in aggiunta al diritto consuetudinario o pattizio—

d'altro canto, comunque, non giunge ancora sino a reintegrare quelle organizzazioni internazionali (assai frammentate orizzontalmente) né con un unico corpo politico internazionale, né con le singole società nazionali: quelle legittimanti i governi statali rappresentati all'interno delle organizzazioni stesse.

Ciò spiegherebbe, da un lato, perché tali istituzioni non possano considerarsi sovrane, quantomeno non *politicamente*,<sup>199</sup> in assenza di forme di legittimazione che le colleghino direttamente ad un corpo politico più vasto di quello nazionale (seppur con le precisazioni che dovranno farsi in merito all'UE). E spiegherebbe, d'altro canto, anche le ragioni alla base della scarsa legittimità politica di quegli attori istituzionali, quantunque le procedure di legittimazione giuridica, al secondo livello dell'ordinamento *internazionale*, vengano formalmente rispettate. È questo un punto centrale: perché, se vengono osservate le procedure stabilite dai trattati, regolanti l'attività delle organizzazioni e quindi i metodi decisionali seguiti al loro interno dagli Stati membri, continua a sussistere un deficit di legittimità?

Una possibile risposta risiede evidentemente nel fatto che le regole di procedura delle varie organizzazioni in questione non siano adeguate o sufficientemente sviluppate. Concentrarsi però su questo aspetto “centralizzante,” distoglie l'attenzione da un diverso profilo altrettanto importante, eppur assai spesso trascurato. Si tratta del fatto che la giustificazione della legittimità delle istituzioni internazionali non attiene unicamente al profilo interno *delle istituzioni stesse*, ma altresì agli ordinamenti *nazionali*, al loro prevalente disinteresse per la regolazione dei *propri* processi di governo quando attengono alla dimensione internazionale, e quindi al motivo per il quale la strutturazione della *governance* a tale livello (quello secondario *anche* degli ordinamenti interni) è una questione complessa.

La complessità deriva precisamente dal fatto che non è soltanto il livello superiore dell'ordinamento internazionale ad essere rilevante per assicurare il rispetto del principio di legalità formale, fondante e legittimante i pubblici poteri su quel piano. Dato che a livello interstatale è anche —ed innanzitutto— di un corretto esercizio della sovranità nazionale che si discute, apparirebbe forse perfino più rilevante ragionare in termini di meccanismi istituzionali *assenti* al livello superiore dei singoli ordinamenti interni. E ciò in quanto i governi agiscono internazionalmente mediante delle autorità che trovano il proprio fondamento —ma non dei veri e propri limiti— nelle loro Costituzioni e nelle legislazioni domestiche, le quali solitamente non dedicano una disciplina troppo esaustiva, sempre che ne prevedano alcuna, all'*esercizio internazionale della sovranità nazionale (esterna) degli Stati*.

Il che sembra assai poco giustificabile, dal momento che resta pur sempre vero il fatto però che, ogni qualvolta un attore socio-politico ricopre una carica statale con un qualche rilievo ufficiale nella conduzione della politica estera, in astratto egli si ritroverà ad agire *contemporaneamente* tanto al livello superiore del proprio ordinamento interno come autorità nazionale (*An*), quanto altresì ad operare, per via dell'immedesimazione organica in qualità di agente o rappresentante di uno Stato, vuoi al livello primario (*B<sub>i</sub>*) vuoi a quello secondario (*A<sub>i</sub>*) dell'ordinamento internazionale—a seconda che la condotta tenuta dal governo in questione abbia, rispettivamente, carattere sostanziale ovvero procedurale.

Così, nel caso in cui sia assunta internamente una decisione che produca delle ripercussioni materiali —come per esempio la violazione del divieto d'uso della forza— la volontà dell'organo nazionale sarà equivalente a quella dello Stato come soggetto giuridico basilico internazionale (*B<sub>i</sub>*); nel caso invece in cui sia espresso un voto da parte di un organo nazionale (*An*) all'interno d'un organo internazionale (*A<sub>i</sub>*), l'agente della sovranità esterna eserciterà una facoltà convenzionalmente riconosciuta al suo Stato (*a<sub>i</sub>*), attraverso un'autorità politica (*An*) riconosciutagli a norma del Diritto Puro *nazionale*: il quale al riguardo è solitamente alquanto scarno. Tutto ciò significa che le potenziali combinazioni secondo cui viene a

---

<sup>199</sup> Sulla distinzione fra sovranazionalismo politico-decisionale e sovranazionalismo giuridico-normativo, quest'ultimo attualmente caratterizzante l'UE, si veda J.H.H. Weiler, *Supranational Law and the Supranational System: Legal Structure and Political Process in the European Community*, European University Institute, Department of Law, PhD thesis, 1982, online: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/4822>>

determinarsi la rilevante situazione giuridica attivata (sociale o politica) varieranno *sia in base al livello di astrazione* considerato, *sia a seconda del tipo di ordinamento giuridico* applicabile.

## DOPPIA-STRUTTURA della FINZIONE GIURIDICO-POLITICA

	LIVELLO PRIMARIO (Diritto Reale)	LIVELLO SECONDARIO (Diritto Puro)
	[Dimensione Sociale]	[Dimensione Politica]
<i>Consociato</i> →	1° livello — <b>Soggettività Privata</b> <i>Società Relazionale</i>	2° livello — <b>Funzione Pubblica</b> <i>Comunità Politico-Decisionale</i>
	<u>Soggettivi Giuridica Basica</u> (piena o limitata)	<u>Soggettività Politica Avanzata</u> (autorità o facoltà)
	=	=
	<b><i>Legalità Materiale</i></b> <i>tramite</i>	<b><i>Legalità Procedurale</i></b> <i>attraverso</i>
-----		
<i>ORDINAMENTI</i>	Leggi Sostanziali	1) Regole di Governo 2) Diritto dei Governi
	per	per
<i>NAZIONALE</i> <i>e SUBNAZIONALE</i>	Persone fisiche; Persone giuridiche;	(1) <b><i>Amministrazione Politica</i></b> <i>Intra-governativa</i>
	Persone fisiche; Persone giuridiche;	Poteri Legislativo, Esecutivo, Giudiziario → Cariche Elettive o Indipendenti; Amministrazioni Pubbliche; Titolarità di Facoltà Civiche.
<i>INTERNAZIONALE</i> <i>o SOVRANAZIONALE</i>	Governi; Organizzazioni Multilaterali; Corporazioni od entità a soggettività limitata; Funzionari ed Individui (Beneficiari senza soggettività internazionale).	(2) <b><i>Governance Intergovernativa,</i></b> <i>Multilivello e Transnazionale</i>
	Governi; Organizzazioni Multilaterali; Corporazioni od entità a soggettività limitata; Funzionari ed Individui (Beneficiari senza soggettività internazionale).	Corpi Diplomatici (con o senza Segretariati) e/o Organi Semi-Rappresentativi (con o senza Burocrazie Tecnicistiche); Attori Non-governativi.

Può quindi riassumersi lo schema concettuale proposto come segue.

Ogni qualvolta un attore individuale od un ente pubblico agisca tramite la sua ‘soggettività giuridica’, la relativa condotta sarà regolata dal Diritto Reale. Quando invece ricorre alla ‘soggettività politica’, azionando l’autorità rivestita nel sistema di governo, ed eventualmente anche quella spettante allo Stato entro un’organizzazione intergovernativa, sarà tenuto ad osservare il Diritto Procedurale (di 2° livello); e nel fare ciò, possibilmente applicherà altresì il Diritto Materiale qualora l’azione o la funzione politica svolta lo presupponga, producendo quindi un impatto anche sulla dimensione sociale (di 1° livello).

Così, pertanto, sia la politica estera del singolo Stato che agisca secondo lo schema della comunità internazionale classica, sia le risoluzioni adottate internazionalmente attraverso l’attività combinata dei singoli governi nazionali, degli organi intergovernativi di cui fanno parte, e delle varie amministrazioni burocratiche ad essi complementari, potrebbero essere materialmente e/o proceduralmente illegali a seconda di *quale livello...* di *quale ordinamento* venga considerato.

Ad ogni modo, anche laddove, *all’esito di un procedimento pubblico* (e non quindi di un’azione ‘privata’), vengano ad esempio (i) costituiti, modificati o limitati dei diritti sostanziali, (ii) emanati degli atti normativi di qualsiasi grado, o (iii) deliberata l’esecuzione di certe attività operative —e non si tratti invece di (I) eleggere o nominare degli organi, (II) assegnare, revocare o regolare dei poteri, oppure (III) assumere decisioni politico-istituzionali od amministrative a carattere discrezionale — permarrà in ogni caso un obbligo, per tutte le soggettività politiche coinvolte, di adempiere alle rilevanti previsioni di Diritto Puro. Pertanto, anche qualora non vi sia una fedele applicazione del Diritto Reale (producendo un vizio materiale, un illecito internazionale, etc.), la decisione potrà esser invalidata, sanzionata o provocare contromisure, ma sarà validamente assunta se rispetta i requisiti procedurali.

L’assenza o inadeguatezza di questi ultimi (che possono comprendere possibilità di accesso o ricorso, di veto, il dovere di raggiungere un *quorum*, di motivare, di pubblicare o trasmettere informazioni, etc.) può essere causa di scarsa legittimità politica dell’agente pubblico, come nel caso in cui la funzione svolta, pur giuridicamente fondata, non trovi che un limite nel mero controllo politico di un’autorità più elevata —monocratica o collegiale— rispetto alla quale sarà in condizione di subordine. In questo caso, i mezzi legali a disposizione potranno prevedere ora un potere politico più debole ed un altro più forte, ora un’autorità/facoltà condivisa, che potranno trovar espressione: in relazioni pubbliche autoritative; in dei diritti di voto collegiale od in quello ad essere eleggibili o nominabili; in delle facoltà di agire oppure difendersi in giudizio, di presentare appello, di annullare un atto o una sentenza; e via dicendo. Non sempre, tuttavia, tali meccanismi vengono predisposti o sono sofisticati al punto da assicurare un’effettiva dialettica politica: fra governanti e governati, tra soli governanti che dispongano di poteri diversi, oppure fra autorità che esercitino lo stesso potere ma con gradi differenti, o in modo condiviso.

Può allora sorgere un problema, nella misura in cui è da tale dialettica —dal modo in cui la stessa viene ad essere tradotta in norme di legge— che deriva il legittimo esercizio (formale) della sovranità. Ciò perché la gestione ed attuazione del livello secondario di un qualsiasi ordinamento giuridico coinvolge normalmente una delega: vale a dire, l’identificazione di uno o più attori socio-politici con una certa funzione pubblica, legittimamente acquisita attraverso una selezione per merito e/o una designazione ufficiale per nomina od elezione, e legalmente esercitata per conto dell’intera comunità: quella nazionale, internazionale, od entrambe, a seconda dei casi. Le questioni sorgono quindi dal fatto che, se l’esercizio della delega può lecitamente comunque avvenire per mezzo di una ‘legalità politica’, non sempre questa stabilisce delle modalità assai vincolanti a tal fine.

Ciò è particolarmente evidente quando si tratta delle manifestazioni della sovranità esterna.

### Capitolo III

## L'Evoluzione della Sovranità Esterna

Nei capitoli precedenti si è visto come la sovranità sia uno dei concetti portanti della società post-medievale: essa sostiene una peculiare articolazione sistemica di politica e diritto che contraddistingue l'Era Moderna rispetto a quelle precedenti. La teoria della sovranità venne convenientemente intessuta dai secoli XVI e XVII, nel bel mezzo di rivalità e battaglie, religiose o secolari, fra i governanti europei. Gli studiosi delle scienze politico-giuridiche catturarono l'essenza delle rivendicazioni sovrane, per estrapolarne il principio organizzativo che ne costituisce la base, e al contempo esplicitare una forma specifica d'esercizio del potere sovrano: è dire, una qualche concezione del modo in cui la sovranità può manifestarsi. Essa si è dimostrata notevolmente durevole, ma niente affatto immutevole. A contrario, periodicamente è stata riformulata per calzare a seconda delle esigenze di specifiche fasi storiche.<sup>200</sup> Nel suo nucleo, non è tuttavia cambiata, né le sue trasformazioni operative sono state mai tanto radicali da stravolgere un concetto che, nel XXI secolo, ancora riflette la stessa idea basilare dei tempi addietro.

Com'è stato efficacemente rilevato, la dottrina della sovranità è “uno strumento formidabile in mano a giuristi e politici, ed un fattore centrale nella costruzione dell'Europa moderna.”<sup>201</sup> Ma se la nascita di questa idea fondamentale è avvenuta nel Vecchio Continente, per realizzarsi in concreto anzitutto negli Stati europei e quivi dunque evolvere con gli stessi, essa è divenuta elemento costitutivo anche del più vasto ordine mondiale, nella misura in cui sono le unità sovrane a formare la comunità internazionale. Applicato nel contesto della struttura interna di una comunità politica, il concetto di sovranità ha trovato espressione nella convinzione che vi sia un'autorità politica suprema all'interno della società. Nella sua applicazione ai problemi che sorgono nelle relazioni internazionali, la sua funzione s'è rivelata normalmente essere l'antitesi di quanto appena detto, esplicandosi invece nel principio che, al di sopra dell'insieme delle comunità statali, non esista alcuna autorità sovraordinata.

In teoria, questo non è un risultato paradossale ma una logica conseguenza del concetto di sovranità. L'idea che vi sia un'autorità sovrana all'interno della comunità conduce all'idea che quell'autorità sia una fra le tante autorità governanti in altrettante comunità nella stessa maniera sovrana: uno Stato che rivendica di essere indipendente da ogni limite e controllo all'interno della propria comunità è vincolato logicamente a concedere la stessa libertà agli altri Stati nelle rispettive comunità. Non è perciò affatto sorprendente che, nel contesto internazionale, la teoria della sovranità non abbia mai implicato nulla di più che una pretesa d'indipendenza—che abbia cioè semplicemente negato l'esistenza, oltre la comunità nazionale, di un potere supremo del tipo che, entro la comunità stessa, è stato il suo scopo sostenere. Le due asserzioni sono perciò complementari, essendo l'espressione interna ed esterna della stessa idea.

In pratica, d'altra canto, le civiltà ed i popoli del passato hanno dovuto superare degli ostacoli imponenti prima di poter dare al concetto quell'interpretazione che esso acquisisce, dal punto di vista logico, quando applicato al sistema internazionale. Sotto l'Impero romano, seppure la base concettuale della sovranità interna era stata sviluppata, essa non venne mai realizzata. Quando la teoria della sovranità all'interno della comunità venne poi formulata nell'Europa occidentale all'inizio dell'epoca moderna, la difficoltà di applicarla alle relazioni fra comunità differenti si dimostrò quasi altrettanto difficile di quanto non fosse stato giungere alla nozione entro ciascuna delle comunità separate.

La ragione di questo ritardo è abbastanza chiara. Gli uomini dovevano prima pensare al mondo in cui abitavano come composto da entità politiche separate. Fino al XVI secolo, tuttavia, l'immagine di

---

<sup>200</sup> D. Philpott, *Revolutions in Sovereignty*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

<sup>201</sup> A.P. d'Entrève, *Natural Law*, Hutchinson, London, 1970, 67.

un'Europa che formasse in qualche modo una singola comunità rimase sufficientemente sostenibile da conferire un grande potere rituale alle autorità universali: fintanto che un papa occupò il proprio posto al fianco dell'imperatore e fin quando l'idea dell'Europa e dell'Impero vennero assorbite nel concetto di Cristianità, l'immagine in parola ne risultava infatti assai rafforzata. All'incirca fino allo stesso periodo, inoltre, le autorità governative che comandavano nelle diverse comunità territoriali erano, *al loro interno*, tanto frammentate quanto la *respublica Christiana* o l'Impero europeo: il che aiuta a spiegare perché la nozione di Cristianità, tanto debole territorialmente, fosse così forte ritualmente.

Ma anche una volta che il concetto di sovranità fu recuperato in connessione con l'emergere dello Stato moderno, un profondo ostacolo intellettuale andava superato prima che fosse possibile estenderlo al campo delle relazioni interstatali. Era infatti condizione necessaria, per la scoperta della versione internazionale della sovranità, che la nozione di Cristianità fosse rimpiazzata da un'altra visione della società internazionale: una che fosse compatibile —come la prospettiva medievale non era— con la sovranità dello Stato. E fu non prima del XVIII secolo che questo problema venne finalmente risolto.

### **III.1. L'Inesistenza di Sovrana Indipendenza nella Storia Pre-Moderna**

Il mondo cristiano dell'età di mezzo, come pure l'Impero romano dapprima di esso, funzionava senza alcuna nozione di sovranità *statale*, al pari anche della civiltà ellenica, cui era sconosciuto il concetto di autorità sovrana *tout court*.<sup>202</sup> Il diritto internazionale classico —il “diritto delle Nazioni”— è talvolta considerato quale discendente di ciò che per i giureconsulti romani era noto come *ius gentium*. Ma le “genti” con cui Roma stabiliva dei rapporti entro il suo impero erano sottoposte alla sua autorità, sebbene soggette ad un diritto differente; mentre i “barbari” al di fuori della sua giurisdizione erano stranieri tenuti al proprio posto con la potenza militare, in nessun modo soggetti alla potestà imperiale. Dal punto di vista intercomunitario (anziché intracomunitario) la pretesa di sovranità rispetto a un altro corpo politico è stata un modo di sfuggire alla dominazione straniera, e l'istituto rimane ai giorni nostri, almeno formalmente, ancora diretto ad evitar ingiustificate interferenze negli affari interni di uno Stato.

Se le prime rivendicazioni di una indipendenza *de jure* dei vari regni medievali rispetto al papa e all'imperatore datano già alla fine del XIII secolo, esse non erano al tempo ancora accompagnate dalla tesi secondo cui ciascun apparato statale possedesse (o dovesse possedere) l'autorità *sovrana* all'interno della rispettive comunità, e di conseguenza non poteva svilupparsi la pretesa d'essere indipendente nel contesto internazionale. Quest'ultima rivendicazione, in effetti, coinvolgeva due aspetti: una cosa era pretendere indipendenza dalle due autorità universali, secolare e spirituale; altro era invece la questione delle relazioni con la *respublica Christiana*—nel suo insieme e con ciascuno degli altri Stati ad essa appartenenti. E se a lungo restò arduo sviluppare questo secondo argomento, mentre più semplice fu avanzare il primo, il motivo va ricercato nella tenacia della fede umana per l'unità della Cristianità.

È per questa ragione che la filosofia politica e del diritto mossero nella stessa direzione dopo il XIII secolo. Dal punto di vista giuridico, più veniva riconosciuta la separazione in comunità distinte, più lo *ius gentium* veniva equiparato al diritto naturale, e questo veniva adattato per tenere in considerazione il comportamento del singolo Stato. In merito all'aspetto politico, più la visione tradizionale di un'Europa unita, governata da autorità universali teocratiche, venne a ritrovarsi sotto attacco, più si sentì il bisogno di difendere la Cristianità, insistendo che essa rappresentasse ancora una comunità in un certo qual modo. E fu qui che il diritto divino della Natura, che stava assorbendo lo *ius gentium*, venne in soccorso.

---

<sup>202</sup> Si veda *supra* il cap. I.1.

Se il papa ed un imperatore teocratico dovevano essere rimossi, da cos'altro potevano esser sostituiti se non dal diritto naturale "in persona"? Se a tali autorità doveva negarsi il controllo dei gruppi sociali separati della Cristianità, in quale altro modo poteva continuare il governo dell'insieme di tali gruppi se non assegnando un ruolo addirittura superiore alla Legge divina?

Nella prima metà del XIV secolo, Guglielmo di Ockham sostenne non soltanto che il governo della comunità, che comprendeva l'umanità intera, era da concepirsi al meglio come un'aristocrazia di singoli governanti, ma altresì che il diritto naturale ed il suo prodotto (lo *ius gentium*) fossero i comandi di Dio che agiva direttamente come legislatore, e non un insieme di principi generali che Egli emanò e che necessitavano d'interpretazione da parte di autorità universali terrene. Per Ockham, in particolare, il "diritto delle genti" era quella branca del diritto divino che governava le relazioni fra i diversi gruppi della Cristianità e fra la *respublica Christiana* nel complesso e le sue parti costitutive.<sup>203</sup>

Quando si comparano tali considerazioni con le visioni antecedenti, può rilevarsi come le prime contenessero i germi di una nuova concezione della Cristianità quale costruzione sociale internazionale e non come un impero. Valutate invece alla luce di criteri successivi, esse non comprendevano alcuna teorizzazione di una comunità composta da Stati indipendenti, e non avanzavano nessuna teoria sulla sovranità esterna. Tale mancanza è dovuta al fatto che il tentativo di concepire una struttura interstatale era compiuto nel momento in cui le condizioni per sviluppar un approccio realmente internazionalista e una concezione legalistica del sistema internazionale non erano ancora venute a esistenza.

Nel XIV secolo, i regni europei si prefiguravano nella singolarità degli uni rispetto agli altri, e pertanto si cominciava a cercare un compromesso fra il riconoscimento della divisione della Cristianità in gruppi politici separati e l'insistenza che rimanesse nondimeno una singola società. Per il momento, comunque, a parte il fatto che la concezione imperiale di Cristianità era lontana dall'esaurirsi, i regni rimanevano tanto simili nelle loro leggi e strutture interne, ed avevano così pochi contatti con l'esterno, che era del tutto naturale che le teorie giuridiche non si spingessero di molto oltre le necessità pratiche. L'idea di una cooperazione fra Stati indipendenti e le regole del diritto internazionale moderno sarebbero potute esser elaborate soltanto quando tale somiglianza interna e quella mancanza di contatti regolari fossero sparite: un processo destinato ad essere graduale ed esitante, come il sottostante consolidamento dei singoli Stati europei.

Nei due secoli successivi, sin verso la fine del XVI secolo, le differenti comunità europee persero infine la loro precedente somiglianza politico-strutturale e giuridico-normativa, stabilendo frattanto dei rapporti fra loro sempre più frequenti, mentre le regole dello *ius gentium* e del diritto naturale divenivano mezzi legali inadeguati per la regolamentazione degli affari intercomunitari; ma in questo stesso periodo ai teorici veniva preclusa, dai loro stessi assunti sul diritto delle genti e sulla Cristianità, la formulazione di un diritto internazionale positivo, che la situazione cominciava a richiedere.<sup>204</sup> Ad esempio, anziché riconoscere la necessità di delineare norme internazionali sulla condotta da tenere in caso di conflitto (*ius in bello*), i giuristi si ancoravano ancora alle vecchie preoccupazioni riguardanti il se una guerra fosse giusta o meno (*ius ad bellum*).<sup>205</sup>

Questa frattura tra teoria e pratica non sarebbe stata superata che nel XVII secolo.

Sin già dall'inizio di quello precedente, giuristi come Vitoria avevano però gettato le fondamenta giuridico-teoriche per trattare delle relazioni all'interno della comunità internazionale, cercando di

---

<sup>203</sup> G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Porcupine Press, 1986.

<sup>204</sup> O. Gierke, *Natural Law and the Theory of Society*, 1934.

<sup>205</sup> J.D. Tooke, *The Just War in Aquinas and Grotius*, S.P.C.K., 1965, cap. I.

scardinare il diritto internazionale dall'etica e dalla teologia.<sup>206</sup> Essi non riuscirono tuttavia a sbarazzarsi della convinzione che la Cristianità fosse una singola comunità. Quanto poi ai teorici politici, erano anch'essi bloccati con una sottosviluppata teoria dello Stato a causa del fatto che la loro concentrazione sui fatti della vita politica aveva escluso ogni preoccupazione per la base giuridica del pubblico potere.

Ciò divenne problematico una volta che la nuova visione della comunità internazionale come qualcosa di diverso da una società unitaria, in quanto priva degli organi di governo e della necessaria coesione politica (o storico-religiosa), cominciò ad esser avanzata seguendo la tesi di Bodin sul potere sovrano nel singolo Stato. E' in questo contesto che può comprendersi l'importanza dell'opera prodotta da Ugo Grozio nel 1625: il *De Jure Belli ac Pacis*. In esso egli compì infatti un tentativo consapevole di erigere una via mediana fra le idee di Bodin e l'antica credenza nella singola *societas* cristiana.

### **III.2. La Sovranità fra Diritto Internazionale Naturale e nuovo *Ius Gentium* Positivistica**

Grozio mantenne la terminologia tradizionale e continuò a riferirsi alle diverse comunità che facevano parte della Cristianità come se fossero membri di una singola *societas*, indicando sempre col nome di *ius gentium* quel diritto internazionale che prevalse fra le stesse. Il giurista olandese asserì una semplice suddivisione della legge in diritto naturale immutabile e diritto positivo o volitivo, ed applicò tale classificazione tanto all'ambito internazionale quanto a quello interno.<sup>207</sup>

Grozio seguì Bodin nell'avversione per la dottrina della *raison d'état* ed insistette che la condotta internazionale degli Stati dovesse essere regolata sia dal diritto naturale che dal diritto positivo, avendo riguardo sia per la coesione dell'umanità sia per la prassi e il consenso degli Stati indipendenti.<sup>208</sup> Ed in questo senso, egli attribuì al diritto naturale un'autorità anche maggiore di quanto fece Bodin. Tuttavia, sempre a differenza di quest'ultimo, con Grozio il diritto naturale perse quel carattere teologico che gli era stato riconosciuto così a lungo. Ed il vero *ius gentium* —con cui egli indicava il diritto positivo multilaterale delle nazioni, del quale aveva chiaramente percepito la necessità— non era derivato dal diritto divino, ma si trattava di un diritto umano poiché creato fra Stati indipendenti, che erano creazioni dell'uomo. Si trattava di uno *ius gentium voluntarium* la cui origine andava ricercata nelle consuetudini nate dalle prassi statali, e la cui forza obbligatoria scaturiva dalla convinzione di un numero sufficiente di Stati circa la sua vincolatività.<sup>209</sup>

Questo schema lasciava irrisolto il problema del rapporto fra il diritto positivo delle Nazioni ed il diritto di Natura. Grozio rimase ambiguo sulle caratteristiche del diritto naturale. Ma resta il fatto che fu il primo teorico ad insistere sul bisogno di un ordinamento giuridico internazionale positivisticco, separato dal diritto naturale e derivante dalla volontà statale. La novità del suo lavoro consistette nel perorare la validità del positivismo a livello internazionale e il *De Jure Belli ac Pacis* fu la prima trattazione sistematica su questa branca del diritto. Nel mantener tale posizione, Grozio riconobbe l'inadeguatezza

---

<sup>206</sup> J.B. Scott, *The Spanish Origins of International Law: Francisco de Vitoria and his Law of Nations*, The Lawbook Exchange, 2000.

<sup>207</sup> H. Lauterpacht, 'The Grotian Tradition in International Law', in *British Year Book of International Law*, vol. XXIII, 1946.

<sup>208</sup> Si veda R. Jeffery, *Hugo Grotius in International Thought*, Palgrave Macmillan US, 2006.

<sup>209</sup> J.G. Starke, 'The Influence of Grotius Upon the Development of International Law in the Eighteenth Century', in C.H. Alexandrowicz, ed., *Grotian Society Papers: Studies in the History of the Law of Nations*, 1972.



del diritto naturale quale mezzo per regolare la condotta internazionale di Stati sovrani, nel momento in cui per la prima volta si avvertiva realmente il bisogno che la stessa venisse legalmente controllata.<sup>210</sup>

Egli fu criticato da Samuel von Pufendorf, il massimo Naturalista, per aver basato tutto il diritto internazionale su un principio consensuale interstatale.<sup>211</sup> Grozio non pensava però che il diritto delle nazioni fosse soddisfacente così com'era, ed ancor meno riteneva che potesse garantire una moralità internazionale. A contrario, il suo proposito era accrescere la coincidenza fra legalità e giustizia, spingendo verso una maggiore approssimazione del diritto positivo internazionale con quello naturale. Non sorprende, pertanto, che ai suoi successori positivisti, il libro di Grozio parve fornire più un sistema etico applicabile agli Stati che un codice di diritto internazionale.<sup>212</sup> Nondimeno egli s'imbarcò nel primo tentativo sistematico di rimpiazzare la vecchia concezione del diritto naturale tramite la distinzione fra morale e diritto, per poi affermare la necessità di entrambi in una qualunque teoria del diritto internazionale basata sull'esistenza di Stati sovrani.

Parrebbe dunque che ciò che Grozio intendeva dire fosse che, nelle relazioni internazionali, se la sovranità si esplica in un diritto positivo generato dalla volontà statale, essa viene spogliata del suo carattere di assolutezza mediante la subordinazione di un'altrimenti normale superiorità dello Stato rispetto al diritto positivo ad una qualche altra forma di vincolo. E che lo sapesse o meno, apriva così la sola via praticabile verso l'incorporazione del concetto di sovranità statale nel contesto internazionale.

Da inizio XVIII secolo, il processo di aggiustamento alla nozione di sovranità era ormai ben avviato. Da un lato, infatti, il giusnaturalismo cedeva rapidamente il passo a visioni groziane, se non positiviste. Dall'altro lato, tuttavia, neppure il più radicale sostenitore del positivismo guardava ancora alla volontà degli Stati sovrani come alla fonte esclusiva del diritto internazionale;<sup>213</sup> né la posizione groziana cessò di esser dominante, specie dopo che fu adottata—e adattata—dal de Vattel, nella sua opera del 1758, *Le droit des gens, ou principe de la loi naturelle, appliqué à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. Questo testo conteneva un attacco diretto alla vecchia teoria del diritto naturale, che il giusnaturalista tedesco Christian Wolff aveva sperato di riportare in auge. Lo stesso de Vattel asserì quanto segue:

Differisco interamente dal Sig. Wolff quanto al fondamento su cui baso l'autonomia del diritto delle nazioni, che definiamo *volontario*. Il Sig. Wolff la deduce dall'idea di una sorta di grande repubblica —una *civitas maxima*— predisposta dalla Natura stessa... Io trovo la finzione di una tal repubblica né ragionevole né sufficientemente stabilita per dedurre dalla stessa le regole di un Diritto delle Nazioni di carattere universale ed accettato dagli Stati sovrani. È indispensabile per ogni *civitas* che ciascuno dei suoi membri ceda parte dei propri diritti al corpo generale, e che ci sia un'autorità capace di dettare comandi, prescrivere leggi e costringere all'obbedienza coloro che rifiutano di osservarla. Una simile idea è assente fra le nazioni. Ogni Stato sovrano pretende di essere, ed in effetti è, indipendente da ogni altro...<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> H. Bull, 'The Importance of Grotius in the Study of International Relations', in H. Bull, B. Kingsbury & A. Roberts, eds., *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford University Press, 1992.

<sup>211</sup> S. von Pufendorf, *Of the Law of Nature and Nations*, Lawbook Exchange Ltd (4° edn.), 2005. Si veda anche L. Krieger, *The Politics of Discretion. Pufendorf and the Acceptance of Natural Law*, University of Chicago Press, 1965.

<sup>212</sup> John Haskell non conviene sul fatto che Grozio stesse cercando di trovare una base secolare per il diritto internazionale, e suggerisce che il linguaggio frequentemente citato a supporto di tale tesi "era una tecnica comune fra i giuristi cattolici del tempo," compreso Francisco Suarez. J.D. Haskell, 'Hugo Grotius in the Contemporary Memory of International Law: Secularism, Liberalism, and the Politics of Restatement and Denial', in 25 *Emory Int'l L. Rev.* 269, 272, 2011.

<sup>213</sup> Si veda, ad esempio, C. van Bynkershoek, *Opera Omnia*, Nabu Press, 2011.

<sup>214</sup> E. de Vattel, *The Law of Nations*, Carnegie, Washington, 1916, p. 9.

Al tempo stesso, comunque, de Vattel seguiva Grozio nell'attribuire natura giuridica al diritto naturale, non meno che al diritto positivo.<sup>215</sup> E tentò di colmare il divario fra il suo rigetto dell'idea di una *civitas* europea e la sua ritenzione del diritto naturale, insistendo che

L'Europa forma un sistema politico in cui le nazioni... sono tenute insieme dalle loro relazioni e dai loro interessi. Essa non è più, come nei tempi passati, un cumulo di parti scollegate... ma una sorta di repubblica, in cui ciascuno dei membri —indipendenti ma uniti da un comune interesse— mantengono l'ordine e preservano la libertà.<sup>216</sup>

Era questa una concezione in cui l'enfasi non era più sulla convinzione che gli Stati fossero socialmente, culturalmente, ritualmente e perfino politicamente una singola *societas*, ma sul fatto che essi fossero organizzazioni politiche separate le quali, tuttavia, erano state raggruppate dal loro sviluppo storico in un unico sistema politico internazionale. È dato che fu questa la prima espressione moderna di un ordine interstatale, de Vattel produsse il contributo che può considerarsi a tutti gli effetti il primo vero saggio di diritto internazionale. Il suo *Droit de Gens* fornì la versione legalistica della nuova concezione politico-filosofica dell'Europa come una comunità internazionale in senso moderno.

In maniera assai più esplicita di qualsiasi autore precedente che trattò di diritto internazionale, de Vattel negò che l'Europa fosse un singolo corpo politico: era un'associazione di Stati indipendenti. Nondimeno egli insistette che il diritto naturale fosse una fonte del diritto internazionale. Ma proclamò che il primo, fondamentale principio dello *ius naturae* fosse la sovranità dello Stato indipendente.<sup>217</sup> Perciò, se il diritto internazionale doveva esser rispettato da tutti gli Stati in quanto vincolati dal diritto naturale, e per quest'ultimo gli Stati erano eguali nella loro statualità, ne derivava la loro sovrana eguaglianza quale principio fondamentale del diritto internazionale.

### **III.3. Il Recepimento della Sovranità Statale quale Base della Prassi Internazionale ed il Tentativo di Contenerla in Condizioni di Disordine Mondiale**

Il lavoro di de Vattel rifletteva un chiaro avanzamento del pensiero internazionalista. Non altrettanto chiaro era però che un progresso comparabile avesse avuto luogo anche nella prassi statale. A contrario, la nuova visione dell'Europa aveva più i caratteri di un'aspirazione, prodottasi in reazione alla ripresa dei conflitti europei che seguirono il breve periodo di tregua successivo alla Pace di Utrecht del 1713.<sup>218</sup> D'altronde, è improbabile vi sia mai stato un periodo storico nelle relazioni internazionali in cui teoria e pratica non siano state divergenti. Eppure, una certa convergenza si verificò da entrambe le direzioni. Ad un certo punto, fra il 1700 e il 1750, l'idea del *balance of power* cominciò ad esser considerata dai teorici come un principio da sostenere, fine a se stesso, poiché equivalente a ciò che noi oggi chiameremmo coesistenza fra Stati.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> F.S. Ruddy, *International Law in the Enlightenment: The Background of Emmerich de Vattel's 'Le Droit de Gens'*, Oceana Publications, 1975.

<sup>216</sup> de Vattel (1916), libro III, capitolo III, sez. 47.

<sup>217</sup> S. Beaulac, 'Emer de Vattel and the Externalization of Sovereignty', in *Journal of History of International Law*, 5, 237-292, 2003.

<sup>218</sup> Si veda *supra* cap. I.5.

<sup>219</sup> F.H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge University Press, 1967.

Al contempo, l'opera di de Vattel, scritta nel bel mezzo della Guerra dei Sette Anni (fra il 1756-63), ben presto dopo la sua pubblicazione cominciò ad essere consultata come un manuale dai Ministeri degli Esteri, nel momento stesso in cui tali strutture statali muovevano i loro primi passi. Ad esempio, il governo francese fece ad riferimento all'opera in questione già negli anni Sessanta del 1700.<sup>220</sup> E così pure il neocostituito governo degli Stati Uniti, all'indomani della Guerra d'Indipendenza Americana (1775-83), che lo considerava una guida "per tutti quei principi, leggi ed usi ormai in vigore fra le nazioni civilizzate;"<sup>221</sup> e sotto la stessa luce venne a esser considerato all'incirca entro lo stesso periodo, cioè prima dello scoppio della Rivoluzione francese, pure dal *Foreign Office* e dai politici britannici.<sup>222</sup>

Durante la prima metà del XVIII secolo, il continente europeo stava approcciando una condizione di sempre maggior prossimità all'eguaglianza fra un numero crescente di Stati, come mai nella storia. Fu per questa ragione, non meno che per il fatto che le loro comunità stessero diventando sempre più soggette al controllo di governi la cui centralizzazione ed efficienza erano anch'esse crescenti, che le relazioni internazionali europee esibirono durante la seconda metà del Settecento i primi inequivocabili segni di movimento da una fase che potrebbe definirsi di "sovranità primitiva" ad una post-primitiva.

Non sarebbe peraltro difficile addurre prove storiche tali da render scettici riguardo a quest'analisi: la più eclatante delle quali è certo rappresentata dall'interludio napoleonico.<sup>223</sup> Eppure, così come si è visto che una trasformazione di simile portata sia venuta affermandosi a seguito di uno sviluppo preliminare durato per un periodo assai lungo, non ci si può aspettare che il suo completamento non sarebbe stato seguito da uno sforzo risoluto di disfarlo. Allo stesso modo, non c'è da sorprendersi se, dopo la caduta dell'imperatore francese, la politica estera dei governi dell'Europa occidentale si basò sull'accettazione del principio della sovrana indipendenza ed eguaglianza di tutti gli Stati, mentre invece quella dello Zar russo —sovrano dello Stato europeo meno sviluppato— si rifaceva a progetti imperialisti dei due secoli precedenti, dato che questi erano stati originariamente propugnati prima che lo Stato moderno avesse assunto piene proporzioni e prima che il concetto di sovranità fosse emerso con chiarezza.<sup>224</sup>

Dal Congresso di Vienna del 1814-15, tale concetto, con le relative implicazioni della sua applicazione al contesto internazionale, divenne il principio centrale della politica estera di tutte le cancellerie statali del sistema europeo. Quest'ultimo, nel corso del XIX secolo, avrebbe registrato anche degli ulteriori avanzamenti, risultanti dal riconoscimento da parte dei governi europei di alcuni corollari del principio in parola, comprendenti dei limiti alla loro libertà d'azione. La prassi del Concerto europeo aiutò infatti la prima grande espansione del diritto internazionale moderno, stabilendo al contempo che avrebbe vincolato anche gli Stati di nuova formazione, compresi quelli fuori del continente europeo.<sup>225</sup>

Con l'esperimento della Società delle Nazioni, vi sarebbe poi stato il primo ambizioso tentativo di restringere l'indipendenza sovrana attraverso delle limitazioni legali e dei mezzi istituzionali. Come un secolo addietro dopo le guerre napoleoniche, si trattava anche in questo caso del risultato di uno shock, stavolta causato dalla Prima Guerra Mondiale. Ma intanto, nel giungere a quel grave punto di rottura che precedette il primo tentativo d'invertire la rotta, non erano mancati importanti sviluppi dal punto di vista concettuale, che andavano in senso esattamente contrario: verso cioè un'accezione estremista della sovranità esterna, intesa come assoluta libertà di manovra sul piano internazionale.

---

<sup>220</sup> H. Butterfield & M. Wight, eds., *Diplomatic Investigations*, Allen & Unwin, London, 1966.

<sup>221</sup> Si vedano E. Burke, 'Remarks on Policy of the Allies with respect to France' (1792), in *Burke's Works*, Bohn, 1905, vol. 3, 45-6.

<sup>222</sup> J. Wright, *Speeches of the Right Honourable Charles James Fox*, Longman, London, 1815, vol. V, p. 156.

<sup>223</sup> C. Esdaile, *Napoleon's Wars: An International History*, Penguin, 2009.

<sup>224</sup> J.M. Hartley, 'Is Russia part of Europe? Russian Perceptions of Europe in the Reign of Alexander I', in *Cahiers du Monde Russe et Soviétique*, 1992, 369-385.

<sup>225</sup> C. Holbrad, *The Concert of Europe. A Study in German and British International Theory, 1815-1914*, Longmans, Harlow, 1970.

Sin dai tempi di Hegel (1770-1831) —da quando cioè il concetto d'indipendenza sovrana fu recepito nella prassi statale per costituire la pietra angolare di un sistema internazionale funzionante— era infatti lentamente riemersa nella filosofia politica una certa inclinazione a spingere all'estremo le implicazioni internazionali della sovranità statale. Dal 1870 circa, l'influenza delle idee hegeliane crebbe poi in misura consistente, in particolare con riguardo (1) alla sua concezione dello Stato come un fine assoluto; (2) alla sua insistenza sul fatto che i rapporti interstatali fossero relazioni fra enti indipendenti che possono fra loro stipulare accordi, i quali però non restano che accordi; e (3) alla sua tesi che, siccome la sovranità resta la vera essenza dello Stato, è specialmente col diritto di muovere guerra che il potere sovrano si manifesta.<sup>226</sup> Inoltre, in tutti gli Stati, era divenuta una dottrina incontestata la logica per cui, dato che le relazioni morali presupponevano una vita di relazione organizzata che esisteva soltanto sotto l'autorità statale, “non poteva esserci violazione del diritto da parte dello Stato.”<sup>227</sup> Così, nel diritto internazionale, il *trend* universale approssimava la concezione hegeliana dello Stato e della sua sovranità.

All'incirca nello stesso periodo, verso la fine dell'Ottocento, e non senza una certa correlazione a tale corrente di pensiero, iniziò a prendere forma un cambiamento nelle relazioni fra le grandi potenze. Un deterioramento delle loro condotte e l'intensificarsi delle loro rivalità enfatizzava ora il fatto che, nonostante i progressi compiuti dall'inizio del XIX secolo, il sistema internazionale restava incapace di rispondere al crescente allarme di una regressione allo stato di guerra. Non è un caso che l'Impero germanico, l'elemento più destabilizzante fra i tanti che contribuirono al deterioramento del quadro internazionale, fosse quello meno integrato nella comunità degli Stati ed il meno organizzato dal punto di vista del suo sistema di governo, oltre che il più avanzato tecnologicamente, fra le grandi potenze.<sup>228</sup>

Dopo che l'ordine internazionale venne meno ed il risvolto problematico della sovranità a tale livello prese ad essere definito come anarchia internazionale, nel primo dopoguerra, la convinzione che fosse necessario limitare (se non perfino abolire) la sovrana indipendenza delle unità statali separate —tramite delle soluzioni istituzionalizzate e se del caso anche sanzioni militari— divenne maggiormente accettata. Questo movimento di opinione giocò un ruolo decisivo nella costituzione della Società ginevrina,<sup>229</sup> il cui successivo fallimento potrebbe spiegarsi col fatto che, non solo taluni governi non andarono oltre una mera adesione di facciata ai presupposti per il suo funzionamento, ma anche quegli esecutivi favorevolmente disposti verso la stessa non furono pienamente in grado di farne proprie le premesse.<sup>230</sup>

Al di là delle ragioni storico-politiche contingenti che condussero alla Grande Guerra e furono esacerbate anziché risolte dai trattati di pace firmati a Versailles, una spiegazione più concettualmente approfondita dei motivi che impedirono alla Società delle Nazioni di svolgere il proprio compito dovrebbe perciò guardare allo stadio dell'evoluzione dello Stato moderno e alla soluzione che, su tale base, la comunità internazionale poté (non) offrire.<sup>231</sup> Si cercò di risolvere il comune problema del ripetersi della guerra attraverso la limitazione della sovranità attraverso dei mezzi *esterni*, nel momento stesso in cui lo sviluppo più eccezionale della storia recente era stato l'incremento del potere, della funzione e dell'efficienza dello Stato—ma non della sovranità popolare né del controllo costituzionale del ramo esecutivo del governo nella condotta degli affari esteri.

---

<sup>226</sup> E.E. Harris, 'Hegel's Theory of Sovereignty, International Relations and War', in D.P. Verene (ed.), *Hegel's Social and Political Thought: The Philosophy of Objective Spirit*, Harvester Press, 137-50, 1980.

<sup>227</sup> B. Bosanquet, *Philosophical Theory of the State*, 1923, 302-4.

<sup>228</sup> Albrecht-Carrié (1978).

<sup>229</sup> L.V. Smith, *Sovereignty at the Paris Peace Conference*, Oxford University Press, 2018.

<sup>230</sup> Di Nolfo (2008).

<sup>231</sup> R. Cecil, 'The League of Nations and the Problem of Sovereignty', in *The Journal of the Historical Association*, vol. 5, 17, 1920.

In altri termini, parrebbe che la questione stesse non solo o non tanto nel fatto che le “limitazioni” alla sovranità statale contenute nello Statuto della Società delle Nazioni avessero più il carattere di buoni propositi e di raccomandazioni che di norme e sanzioni vincolanti.<sup>232</sup> Altrettanto centrale sembrerebbe il nodo relativo all’esercizio della sovranità a livello interno, poiché è in esso che andrebbe ricercato un’ulteriore, forse più efficace, limitazione all’esplicarsi dell’aspetto internazionale della sovranità: quella formale indipendenza che può prestarsi ad abusi, ma che potrebbe anche tramutarsi in una interdipendenza giuridico-politica. A riprova di ciò starebbe il fatto che, nonostante i progressi compiuti dal primo punto di vista, con organizzazioni esterne che oggi “vincolano” gli Stati per via delle proprie autolimitazioni (anch’esse espressione del potere sovrano più che di una sua cessione), resta a tutt’oggi ancora in gran parte irrisolto il modo in cui la sovranità esercitata internazionalmente possa essere efficacemente controllata dall’esterno, mentre internamente resta in gran parte libera, con tutte le problematiche che ne conseguono, ed *in primis* la garanzia del rispetto del diritto internazionale.

Da tal punto di vista, la concezione sottostante alla Società delle Nazioni sembra non aver compiuto grandi passi avanti da quello di una sintesi superficiale, che omise ogni seria riflessione ed analisi della funzione della dottrina della sovranità o delle conquiste del sistema internazionale dal periodo della loro formulazione e strutturazione all’inizio dell’età moderna. Il messaggio contenuto al tempo in cui emerse e poi si cristallizzò il concetto era che ciascuna comunità separata ed il suo governo sovrano, con le loro profonde radici nel passato, avrebbero anche avuto una rilevanza estrema a lungo nel futuro; e che l’eliminazione del disordine internazionale sarebbe giunta, semmai giungerà, mediante un accrescimento della cautela, dell’avvedutezza e della responsabilizzazione delle diverse società politiche e degli apparati statali che da esse dipendono, in quanto governi ed amministrazioni parte di un corpo politico.

La lezione che si può trarre dal susseguente sviluppo del sistema internazionale è parimenti chiara. Guardando ai progressi compiuti da quel sistema a decorrere dalle metà del XVIII secolo, può notarsi che tutti gli avanzamenti furono compiuti ogni qualvolta i governi riconobbero la necessità di una responsabilità individuale di ciascuno di essi quale base per una comune collaborazione nel sistema multilaterale, sebbene in ciascuna di tali occasioni essi furono sempre spinti verso un simile riconoscimento dallo sperimentare nuovamente i rischi di un comportamento incontrollato e dalla crescente consapevolezza della complessità dei loro bisogni.

Da questa visuale, potremmo acquisire una nuova prospettiva della percezione di Immanuel Kant, il quale, a fine XVIII secolo, dicendo chiaramente che la pace poteva fondarsi solo su un miglioramento *autoimposto* nella condotta dello Stato sovrano indipendente,<sup>233</sup> fu il primo ad aggiungervi sia un’avvertenza che una ragione di ottimismo, sulla base di un’intuizione riguardo alla storia e alla natura della società e dello Stato.<sup>234</sup> L’avvertenza era che il mondo avrebbe dovuto attendere per un tale avanzamento finché le sue comunità politiche e i loro governi avessero superato ciò che Kant chiamò i “giorni pre-costituzionali” (e che in precedenza sono stati invece indicati come ‘stadio post-primitivo’). L’ottimismo era invece da ravvisarsi nella sua insistenza che, attraverso il movimento delle comunità verso una loro diversificazione — accompagnata però da una maggior interdipendenza nei loro bisogni — e con l’avanzare delle relazioni internazionali verso una maggiore complessità, nonché della guerra verso livelli di distruttività sempre più alti, gli Stati sarebbero stati costretti ad evolvere oltre quello stadio, quindi a progredire nella loro politica internazionale.

---

<sup>232</sup> G. Struic, ‘Collective Security and Its Mechanisms in the Covenant of the League of Nations’, in *Pravni Vjesnik*, 33, 197-212, 2017.

<sup>233</sup> A. Franceschet, ‘Kant, State Sovereignty, and International Reform’, A. Franceschet (ed.), in *Kant and Liberal Internationalism*, Palgrave Macmillan, 2002, 43-66.

<sup>234</sup> K. Flikschuch, ‘Kant’s Sovereignty Dilemma: A Contemporary Analysis’, in *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n. 4, 2010, 469-93.

### III.4. Sovranità e Globalizzazione

Benché negli ultimi anni si stia assistendo ad una forte ripresa del dichiarato perseguimento dell'interesse nazionale da parte dei maggiori protagonisti della politica internazionale, l'inizio del secolo ha visto una tendenza insistente nel domandarsi se, come risultato degli sviluppi che hanno segnato il periodo dal secondo dopoguerra ad oggi, il sistema degli Stati sovrani sia in declino, a cagione del fatto che il fondamento dell'ordine internazionale moderno —cioè la sovranità statale— si stia indebolendo, erodendo, disintegrando o sparendo.<sup>235</sup> Stiamo sperimentando una radicale trasformazione in tal senso? Oppure la sovranità statale sta invece evolvendo, ancora una volta, in risposta a cambiamenti scientifici, tecnologici, economici e sociali, come ha fatto già per tutta l'era post-medievale della sua esistenza, attualmente però in esito a delle dinamiche o pressioni riguardanti l'aspetto esterno-internazionale?

Un certo numero di accademici in varie discipline, ma anche giornalisti o politici, ritengono che il sistema interstatale stia mutando in qualcosa di differente, anche se non è ben chiaro a cosa ci si può aspettare che il mondo politico post-moderno dovrebbe assomigliare nello specifico.<sup>236</sup> Viene spesso affermato che il commercio internazionale, le imprese multinazionali che delocalizzano i siti produttivi, i movimenti del fattore-lavoro da paese a paese, i trasferimenti di capitale finanziario senza limitazioni, le migrazioni di massa dovute a condizioni d'instabilità politica, gli strumenti di comunicazione a copertura planetaria, i trasporti transcontinentali, il turismo globale, l'esplorazione spaziale, la crescente consapevolezza del mondo come un blocco unico—tutto ciò starebbe presumibilmente creando un mercato globale ed una società cosmopolita che bypassano, e perfino destituiscono dalla sua funzione ordinante, lo Stato sovrano, e quindi la comunità internazionale classica.

---

<sup>235</sup> La lista di contributi accademici riguardanti il supposto ridimensionamento o la scomparsa della sovranità statale è assai lunga. Fra i principali si segnalano i seguenti: S.D. Krasner, 'Sovereignty: An Institutional Perspective', in J.A. Caporaso (ed.) *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*, Sage Publications, 1989, 88; J.A. Camilleri and J. Falk, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*, Edward Elgar Pub, 1992; J.P. Nettl, 'The State as a Conceptual Variable', in *World Politics* 20, 1968, 560; I.D. Duchachek, D. Latouche, and G. Stevenson (eds.) *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, 1988; J. Chopra and T.G. Weiss, 'Sovereignty Is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention', in *Ethics and International Affairs* 6 1992, 95-117; R. Vernon, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises*, Basic Books, 1971; R. Vernon, 'Sovereignty at Bay: Ten Years After', in *International Organization* 35, 1981, 517-29; G.L. Goodwin, 'The Erosion of External Sovereignty?', in G. Ionescu (ed.), *Between Sovereignty and Integration*, John Wiley and Sons, 1974, 100-117; A. Khan, 'The Extinction of Nation-States', in *American University Journal of International Law and Policy* 7, 1992, 197-234; R.B.J. Walker & S.H. Mendlovitz, 'Interrogating State Sovereignty', in R.B.J. Walker and S.H. Mendlovitz (eds.), *Contending Sovereignities: Redefining Political Community*, Lynne Rienner Publishers, 1990, 1-12; M.C. Bateson, 'Beyond Sovereignty: An Emerging Global Civilization', in R.B.J. Walker and S.H. Mendlovitz (eds.), *Contending Sovereignities: Redefining Political Community*, Lynne Rienner Publishers, 1990, 145-58; M.S. Soroos, *Beyond Sovereignty: The Challenge of Global Policy*, University of South Carolina Press, 1986; M. Mark, *Beyond Sovereignty*, Public Affairs Press, 1985; N. MacCormick, 'Beyond the Sovereign State', in *The Modern Law Review* 56, 1993, 1-18; K. Nordenstreng and H. Schiller (eds.), *Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s*, Ablex Publishing Co., 1992; K.N. Waltz, 'Political Structures', in R.O. Keohane (ed.) *Neoliberalism and Its Critics*, Columbia University Press, 1986, 90; H.J. Morgenthau, 'The Intellectual and Political Functions of a Theory of International Relations', in H.V. Harrison (ed.), *The Role of Theory in International Relations*, D. Van Nostrand Co., 1964, 116.

<sup>236</sup> R. Cooper, *Postmodern State and the World Order*, Demos, 2000; D. Held, *Democracy and the Global Order*, Stanford University Press, 1995; S. Del Rosso Jr., 'The Insecure State (What Future of the State)?' in *Daedalus*, 124/2, 175-207, 1995.

Viene altresì sottolineato che la criminalità, il terrorismo e l'evasione fiscale transnazionale persistono, addirittura prosperando, a dispetto dei tentativi degli Stati, singolarmente considerati e/o in coordinazione fra loro, di estirpare tali fenomeni. In breve, starebbe emergendo un nuovo assetto mondiale, che coinvolge un numero sempre crescente di persone, e che va oltre le giurisdizioni e le regolamentazioni di matrice statale.

Alcuni studiosi prevedono addirittura che, in un futuro non troppo distante, sorgerà un'autorità democratica mondiale basata su una qualche sorta di cittadinanza sovranazionale.<sup>237</sup> Altri sostengono che stia nascendo una 'società civile globale' composta di organizzazioni che conducono attività — private, no-profit e volontarie— le quali danno vita ad uno 'spazio sociale' che si colloca fra il sistema interstatale ed i mercati globalizzati, comprendendo organizzazioni non-governative per la salvaguardia dei diritti umani o dell'ambiente, congregazioni religiose, iniziative sponsorizzate da enti universitari, e gruppi di volontari formati da esperti, quali dottori e personale sanitario, insegnanti, tecnici o ingegneri, che offrono servizi e beni di prima necessità mantenendo strutture a livello locale.<sup>238</sup> Questi attori si starebbero ricavando un proprio ambito operativo in una comunità che travalica i confini nazionali, facendo leva su ciò che gli economisti chiamano 'capitale sociale', vale a dire dei legami di reciproca fiducia che, se nelle imprese a scopo di lucro può essere impiegato per abbattere costi di transazione, aumentando la competitività, sarebbe parimenti in grado di promuovere un progressivo cambiamento e sviluppo sociale nei settori d'intervento, ivi compreso quello della democrazia. Secondo questa visione, il volontarismo sta colmando il vuoto cui il capitalismo non è razionalmente interessato a rispondere.<sup>239</sup>

Esiste anche una tesi parallela che, specularmente a quella appena delineata, ma in negativo, guarda all'esistenza di una "società non-civile transnazionale."<sup>240</sup> Il riferimento è qui ad un mondo criminale di attori che operano fuori dalla portata o senza riguardo per leggi nazionali e strumenti internazionali, fra cui anzitutto la *Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Transnazionale Organizzato* firmata a Palermo, in Italia, nel dicembre 2000.<sup>241</sup> Così, fenomeni quali il traffico transfrontaliero di stupefacenti, la pirateria, la tratta di esseri umani, il *cyber-crime* ed il terrorismo internazionale —per citare solo quelli più imponenti— eroderebbero la fiducia dell'opinione pubblica mondiale nella capacità dei governi di far prevalere la loro autorità con l'effettività richiesta per potersi parlare di sovranità.

La mole di episodi che vanno a configurare le realtà sociali sopracitate —quelle commendabili come anche quelle illecite— viene dunque addotta per insinuare con forza il materializzarsi degli stadi iniziali di un mondo post-moderno, del quale un'economia globalizzata, una società civile cosmopolita ed una rete di criminalità transnazionale costituirebbero i primi sintomi, sfuggendo alle istituzioni e alle norme variamente riconducibili all'esistenza dello Stato sovrano e di un sistema interstatale. Ed effettivamente, nessuna persona informata potrebbe non riconoscere gli importanti fatti sui quali la tesi della globalizzazione dirige la nostra attenzione.

---

<sup>237</sup> F. Fukuyama, 'Liberal Democracy as a Global Phenomenon', in *PS: Political Science and Politics*, 24/4, 659-64, 1991; D. Held, *A Globalizing World?*, Routledge, Londra, 2004.

<sup>238</sup> L.M. Salamon *et alii*, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999 (<<http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>>)

<sup>239</sup> *Ibidem*.

<sup>240</sup> P. Battersby, *The Unlawful Society: Global Crime and Security in a Complex World*, 2014.

<sup>241</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, United Nations, New York, 2004, online: <[https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THERETO.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf)>

Nondimeno, vi è spazio per dissentire su alcuni presupposti ed inferenze nella logica di applicazione di tale approccio alla comunità internazionale di Stati sovrani e alle comunità politiche sottostanti e legittimanti ciascuno di essi. La contro-tesi è che sia più ragionevole presumere ed aspettarsi che l'esercizio della sovranità *inter-statale*, in risposta a pressioni socio-culturali ed iniziative politiche *interne* —che fanno valere la responsabilità politica dei governanti *nazionali* per trovare soluzioni ad un livello extranazionale ai problemi con origini e ripercussioni al livello “inferiore” ma non per questo ancora “detronizzato”— si adatterà alla globalizzazione proprio come si è adattato a precedenti trasformazioni. Tre sono le basi su cui poggerà la spiegazione: storica, concettuale e giuridica (*de lex lata e de lege ferenda*).

### *L'Ascesa del Modello Europeo a Sistema Mondiale ed il Suo Mantenimento*

La globalizzazione non è senza precedenti. Alcuni dei suoi tratti sono ben evidenti anche nel passato. Dall'inizio dell'era moderna, gli Stati o chi per loro —come le Compagnie delle Indie Orientali fondate a inizio XVII secolo e legate alla Corona danese e britannica—<sup>242</sup> hanno proiettato il loro potere commerciale e militare intorno al mondo, con l'effetto di connettere delle sue parti in maniera inedita sino a quel momento. Furono gli Stati imperiali europei, sia transoceanici che transcontinentali, a rendere ciò possibile: ponendo le basi per un ordine internazionale, creando un'economia mondiale ed estendendo il diritto internazionale al mondo non occidentale tramite conquiste, protettorati, governi coloniali, trattati eguali o ineguali, ed infine, al tramonto dell'era imperialista, trasferendo la sovranità ai territori non indipendenti. In breve, la moderna comunità internazionale e la globalizzazione sono emerse e si sono progressivamente espanse insieme.<sup>243</sup>

Nel corso degli ultimi tre o quattro secoli, un numero sempre maggiore di persone si sono trovate a viver su un pianeta territorialmente (poiché politicamente) organizzato come un sistema di Stati sovrani, il quale rappresenta un'innovazione prettamente europea.<sup>244</sup> La forma di governo europea divenne un modello globale, il solo di tale portata conosciuto nella storia. La fase finale di quest'universalizzazione, che ebbe luogo nei secoli XIX e XX, coinvolse il riconoscimento della sovranità a quei paesi che sfuggirono alla colonizzazione occidentale ed il successivo trasferimento del potere sovrano su quelle dipendenze imperiali ai nazionalisti anticoloniali. L'importanza di questa trasformazione è stata da taluno ritenuta tanto centrale da affermare che “il grande fatto politico della storia mondiale negli ultimi cinquecento anni è l'affiorare di un mondo di stati da un mondo di imperi; questo fatto —più che l'espansione della democrazia, più del nazionalismo, più del linguaggio dei diritti, anche più della globalizzazione— definisce in maniera fondamentale l'universo che abitiamo.”<sup>245</sup>

Il mondo degli Stati sovrani, è esistito senza interruzione dalla sua formazione nel XVI-XVII secolo. Seppure espandendosi grandemente e modificandosi in modi anche sostanziali, esso non si è mai spezzato né tantomeno è collassato per regredire alla condizione premoderna di civiltà mutualmente sprezzanti e non comunicanti fra loro.<sup>246</sup> Neppure si è trasformato in un impero mondiale o in una federazione globale come, rispettivamente, si poteva temere negli anni Trenta del secolo

---

<sup>242</sup> C.H. Alexandrowicz, *An Introduction to the History of the Law of Nations in the East Indies*, Clarendon Press, 1967.

<sup>243</sup> D. Armstrong, 'Globalization and the Social State', in *Review of International Studies*, 23, 461-78.

<sup>244</sup> H. Bull and A. Watson, *The Expansion of International Society*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

<sup>245</sup> D. Armitage, 'The Contagion of Sovereignty: Declarations of Independence since 1776', in *South African Historical Journal*, 52, 2005, 1-18.

<sup>246</sup> J.D.B. Miller, *The World of States*, Palgrave Macmillan, 1981.



scorso dinanzi alla minaccia delle grandi potenze con ambizioni egemoniche, e quando, dopo la loro sconfitta, durante la costruzione del nuovo ordine internazionale ispirato al *Grand Design* rooseveltiano, la preoccupazione di evitare il ripetersi di una guerra totale con l'aggiunta di armi atomiche spinse alcuni a teorizzare la costituzione di un'autorità centrale a livello mondiale come rimedio a tale pericolo.<sup>247</sup>

A tale ultimo riguardo, possono tuttavia citarsi le sempre attuali parole di Dag Hammarskjold, l'eminente intellettuale e diplomatico che perse la sua vita nello svolgimento del "lavoro più impossibile sulla faccia della Terra."<sup>248</sup> Secondo il Segretario-Generale delle Nazioni Unite:

Coloro che esortano un governo mondiale e questa o quella speciale forma di federalismo globale presentano spesso delle teorie e delle idee affascinanti; ma noi, come i nostri antenati, possiamo soltanto premere contro il muro recedente che nasconde il futuro.

È attraverso tali sforzi, al meglio delle nostre abilità, più che tramite la costruzione di chissà quali schemi ideali imposti alla società, che gettiamo le basi ed apriamo la strada per la comunità del futuro.<sup>249</sup>

Se dunque il sistema internazionale basato sulla sovranità statale ha mostrato un'enorme resilienza, questa caratteristica non ha escluso, ed invero si è accompagnata, alla sua versatilità nel calzare con un'ampia varietà di forme statali: teocrazie, monarchie, repubbliche, democrazie, stati unitari, federali o imperiali, regimi militari e dittatoriali. Ed il fatto che ai relativi cambiamenti da una forma ad un'altra, così come alle contrazioni o all'aumento nel numero di Stati, non sia corrisposta una crisi dell'interstatualità come principio ordinante la comunità delle Nazioni depone a favore della sua persistenza a tempo indefinito. L'esistenza di un sistema universale di sovranità statali, il suo precludere qualsiasi tipologia di organizzazione dell'autorità politica che rispetto allo stesso sia effettivamente autonoma (per non dire concorrente), il suo ricomprendere l'intera superficie terrestre, può apparire un fatto naturale. Visto alla luce dell'evidenza storica rappresenta però il frutto di un'incessante sviluppo che svela alcune caratteristiche aventi un impatto diretto sulla tesi della globalizzazione.

Nei secoli moderni divenne poco a poco evidente ai governanti non occidentali che un'esistenza politica indisturbata ed estranea al sistema interstatale dell'Occidente fosse insostenibile, e quindi che era impossibile restarne distaccati o tenere a bada i governi occidentali. Tale crescente consapevolezza venne dettata da conquiste, sfruttamento economico, intimidazione militare, trattati di extraterritorialità rispetto al centro metropolitano, annessioni ed amministrazioni coloniali, ed altre imposizioni che possono riassumersi come "imperialismo occidentale." Ma il sistema evidentemente non poté arrestare la sua evoluzione a tal punto. In un mondo definito e ordinato dalla sovranità statale, il solo capolinea legittimo è la sovranità statale per tutti. Qualsiasi *status* di dipendenza formale su basi di non-reciprocità —qualcosa cioè di assai diverso dall'istituzionalizzazione di forme d'interdipendenza su basi paritarie— grida all'illegittimità per quei componenti (o aspiranti membri) della comunità di Stati che ne risentono.

---

<sup>247</sup> Si veda J.H. Herz, *International Politics and the Atomic Age*, Columbia University Press, New York, 1959.

<sup>248</sup> È così che la prima persona a ricoprire il ruolo di Segretario Generale delle Nazioni Unite, Trygve Lie, lo descrisse al suo successore: si veda il primo discorso di Hammarskjold allo Staff ONU, dopo il suo insediamento, in UN Press Release SG/299 (1 May 1953). Per un'analisi completa della posizione del più alto funzionario amministrativo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite si veda S. Chesterman, *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, Cambridge University Press, 2008.

<sup>249</sup> D. Hammarskjold, 'The Development of a Constitutional Framework for International Cooperation,' University of Chicago Law School; 1° Maggio, 1960, cit. in R. Hoggart, *An Idea and Its Servants – UNESCO from Within*, Oxford University Press, 1978, 160.

L'iniziale inclinazione dei paesi extraeuropei a resistere al controllo degli Stati europei venne quindi molto più tardi seguita, alquanto ironicamente, dalla loro domanda di piena appartenenza al sistema interstatale, con ogni connesso diritto e privilegio su basi di eguaglianza giuridico-politica. La sovranità statale ovunque divenne un prezioso conseguimento e tale ancora rimane al giorno d'oggi. Il che è facilmente dimostrato dall'alto tasso di nascita di nuovi Stati registrato nel corso del secolo scorso.

Nel periodo coloniale, il numero raggiunse un minimo storico in ragione della vasta estensione dell'impero britannico, di quello francese, olandese, portoghese, o degli altri imperi occidentali, ciascuno dei quali composto da una molteplicità di territori non europei, spesso abitati da più popoli sotto un unico sovrano europeo. La rivolta anticolonialista e la conseguente decostruzione delle strutture imperiali moltiplicò il numero di Stati sovrani.

Ciò accadde nelle Americhe del Nord e del Sud, già nei secoli XVIII e XIX. Diversi nuovi Stati emersero poi nell'Est Europa dopo la Prima Guerra Mondiale come risultato di tre importantissimi episodi connessi:

- (1) la Rivoluzione russa;
- (2) la sconfitta militare col relativo smantellamento degli Imperi austro-ungarico, tedesco e ottomano; e
- (3) l'ideologia dell'autodeterminazione nazionale che il presidente americano Wilson portò con sé alla Conferenza di Pace di Parigi del 1919.<sup>250</sup>

Molti altri Stati invece nacquero oppure si ricostituirono a partire dal decennio seguente alla Seconda Guerra Mondiale, negli anni della decolonizzazione: ciò accadde in Asia, nel Medio Oriente, in Africa, nei Caraibi, e nel Pacifico. Altri ancora si formarono con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e lo smembramento della Jugoslavia dopo la fine della Guerra Fredda.

Ma la ricerca di riconoscimento d'una piena soggettività giuridica internazionale non si concluse con gli episodi suddetti. Essa si diffuse a gruppi sub-nazionali i cui leader non sopportavano di rappresentar una semplice minoranza all'interno di uno Stato, volendo piuttosto ottenere la sovranità esclusiva oppure far parte della maggioranza di uno Stato differente, di solito adiacente. Di qui separatismi, secessioni e irredentismi, che vengono a costituire un'ulteriore caratteristica del sistema, ed un'altra indicazione della rilevanza assegnata al possesso e alla titolarità della sovranità: rilevanza della quale l'attuale campagna independentista catalana rappresenta l'esempio più recente, mentre la cosiddetta *Brexit* ne rappresenterebbe quello più atipico, ammesso e non concesso che la devoluzione di competenze statali all'Unione Europea abbia effettivamente comportato un trasferimento di sovranità.

L'odierna distribuzione territoriale dei paesi indipendenti entro confini esistenti ha storicamente ricevuto la sua sanzione ufficiale nella dottrina giuridica dell'*uti possidetis juris*, e può essere adesso legalmente modificata soltanto col consenso di tutti gli Stati coinvolti.<sup>251</sup> La statualità sovrana, tuttavia, non implica una sistemazione permanentemente fissa della comunità politica soggiacente a uno Stato.

Vi sono, a contrario, numerose possibilità di cambiamento, e gli Stati sovrani, in particolare quelli la cui storia è più risalente nel tempo, hanno sperimentato delle sostanziali "reincarnazioni" nei loro assetti governativi interni. Tali trasformazioni sono indicative della natura evolutiva della sovranità statale e di come la stessa ruoti intorno al perfezionamento del rapporto Stato-società, specie quale risultato della formazione di una cittadinanza istruita.<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> H. Nicholson, *Peacemaking 1919*, Constable, Londra, 1945.

<sup>251</sup> S. Ratner, 'Drawing a Better Line: *Uti Possidetis* and the Borders of New States', in *American Journal of International Law*, 90, 590-624, 1996; M. Shaw, 'The Heritage of States: The Principle of *Uti Possidetis Juris* Today', in *British Yearbook of International Law*, 67, 75-154, 1996.

<sup>252</sup> K. Deutsch & W. Foltz (eds.), *Nation-Building*, Atherton Press, New York, 1963.

A ciò deve aggiungersi che, in un certo numero di paesi, una volta completata la costruzione del *Welfare State*, sono sorte delle nuove promettenti possibilità per le democrazie moderne, come pure altrettanti rischi, indice di uno stesso potenziale racchiuso nelle *Information and Communication Technologies* (ICTs),<sup>253</sup> le quali si potrebbero prestare ad essere applicate nei procedimenti governativi nazionali, moltiplicando le opportunità di controllo democratico, o viceversa prestarsi ad abusi, consistenti nel condizionamento esterno del corso delle democrazie più avanzate tramite delle indebite influenze sul popolo “sovrano,” influenze provenienti tanto dalla sfera domestica quanto da parte di attori stranieri (si pensi ai recenti scandali di *Cambridge Analytica*<sup>254</sup> o al cosiddetto *Russiagate*<sup>255</sup>).

L’attuale architettura istituzionale degli Stati poggia comunque su vecchie fondamenta. Stando ai teorici delle relazioni internazionali, ed in particolar modo all’analisi della Scuola Realista, il mondo politico internazionale continua ad esser un società anarchica di Stati indipendenti.<sup>256</sup> Essi sono ancora sovrani dal punto di vista giurisdizionale, nel senso che i rispettivi territori sono sempre sfere di autorità esclusiva; e posseggono una indipendenza costituzionale, la quale potrebbe dirsi ricomprendere: (1) la libertà di promulgare leggi proprie, (2) di organizzare e controllare le proprie forze armate e di polizia, (3) d’imporre tributi propri, (4) di definir il corso della propria politica interna ed estera, (5) di mantener relazioni diplomatiche con governi stranieri, (6) di costituire e acceder ad organizzazioni internazionali, come anche di recederne, e —in breve— (7) di autogovernarsi secondo idee, interessi e valori propri.<sup>257</sup>

Il potere di fare tutto questo continua a riscuotere un universale riconoscimento come qualcosa che ha grande valore, non soltanto, come più scontato, per gli Stati-Nazione, ma anche per le comunità politiche che li sostengono (ovvero, all’opposto, cercano di rovesciarne il governo). Di conseguenza, non c’è un’autorità più elevata dei singoli paesi, né alcun apparato politico-organizzativo che costituisca —per così dire— un governo internazionale il quale esercita la sovranità in maniera effettiva grazie all’investitura di una società *umana* globale.

La cooperazione *statale* ha sì fondato delle istituzioni intergovernative, di cui le Nazioni Unite rappresentano l’esempio per antonomasia. Ma l’ONU è una creatura giuridica degli Stati, al servizio degli stessi (e delle maggiori potenze in particolare), e non invece un’autorità al di sopra di essi. L’effettività dell’Organizzazione dipende dal supporto che riceve dai suoi membri; la sua forza come centro decisionale dipende dal processo socializzante a cui sono ancora una volta gli Stati a contribuire in via principale; e la sua carica motrice per innovare la strutturazione della comunità internazionale non giunge sino ad emulare il sostegno dal basso che l’integrazione Stato-comunità —tanto dal punto di vista politico-sociale quanto da quello giuridico-formale— riesce invece a raggiungere ai livelli inferiori.

---

<sup>253</sup> Si veda il rapporto mondiale dell’UNESCO, *Towards Knowledge Societies*, UNESCO Publishing, 2005, online: <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/towards-knowledge-societies-unesco-world-report/>>

<sup>254</sup> Si veda la serie di articoli pubblicati dal *The Guardian* sull’argomento: <<https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files>>

<sup>255</sup> Si veda, ad esempio, l’articolo ‘How Putin Meddles in Western Democracies and Why the West Response is Inadequate’, in *The Economist* del 22 febbraio 2018: <<https://www.economist.com/leaders/2018/02/22/how-putin-meddles-in-western-democracies>>

<sup>256</sup> Si veda però al riguardo una critica costruttivista, che nel presentare come questo assunto accomuni le scuole neorealista e neoliberale, nega che l’interesse statale e la politica di potenza non “seguano né logicamente né causalmente dall’anarchia” e che “i suoi putativi poteri causali debbono essere confutati se procedimenti e istituzioni non devono essere subordinati alla struttura... [la quale] non ha un’esistenza o poteri causali separatamente dal processo.” A. Wendt, ‘Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics,’ in *International Organization* 46, 2, Spring, 1992.

<sup>257</sup> A. James, *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*, Allen & Unwin, Londra, 1986.

## *L'Inesistente Raccordo Politico fra Società Nazionali e Organi della Comunità Internazionale*

Ad ingenerar i fenomeni globali menzionati in apertura di questa sezione, e a causar il fallimento nel rispondere a certe sfide poste dall'odierna transnazionalità dei rapporti sociali, non è la perdita di rilievo delle entità sovrane statali o della comunità internazionale. Esse restano a loro modo funzionanti, seppure con incisività variabile di fronte alla crescente inter-penetrazione fra le diverse società politiche, che permangono comunque prevalentemente compartimentalizzate quanto al governo di ciascuna.

Alla luce di ciò, il problema potrebbe allora risiedere in un ritardo da parte degli Stati e soprattutto di quelli più moderni e “sviluppati” che avrebbero la possibilità di colmarlo, ma che non avvertono ancora la piena necessità di procedere ad un loro “adattamento interno” *sistemico-istituzionale*, al fine di adeguare i rilevanti meccanismi decisionali e di controllo per l'esercizio della sovranità esterna. Il che è esattamente quanto parrebbe necessario in ragione della *maggior* importanza assunta da un *nuovo* piano della vita di relazione *statale*: quello *superiore*-internazionale. Esso, infatti, proprio come i livelli *al di sotto* di quello centrale o federale, da un lato, può variamente influire sulla vita e sul governo della Nazione, ma non per questo, dall'altro lato, pregiudica il *locus* prioritario della sovranità—cioè il livello statale.

Che la sovranità rimanga sempre localizzata al piano centrale-nazionale nonostante il rilievo assunto da quello globale, o da quelli regionali, risulta con maggiore evidenza laddove, riflettendo sull'impatto e sui vincoli derivanti dall'intensificarsi dell'attività di governo svolta a quei livelli superiori, li si raffronti con le più marcate conseguenze alle quali, per ipotesi, si perverrebbe invece nel caso di una secessione: in costanza cioè di un evento tale per cui una comunità politica si separa da un'altra più ampia, all'interno della quale era ricompresa, e ciò in ragione del fatto che il legame sociale fra i membri della comunità più ristretta sia talmente forte da giunger a prevalere sul sentimento d'appartenenza nazionale (non percepito come tale dagli interessati), col risultato di spingere a formare una diversa nazionalità, vale a dire un diverso corpo politico, che rende manifesta la sua volontà sovrana in tal senso, dotandosi di un proprio governo rispondente alla nuova comunità politica, fondando cioè un nuovo Stato.

Ebbene, in tal caso, si avrebbe una ricostituzione di sovranità ad uno dei livelli interni decentrati “più bassi” (locale, regionale, o statale non sovrano). Ciò tuttavia accadrebbe esclusivamente per una delle autorità di governo che si trovano al livello inferiore in questione, e non invece per gli altri governi subnazionali, né per le comunità politiche locali che ad essi fanno riferimento. Agli altri livelli interni continuerebbero infatti ad esistere tutte le autorità governative che dipendono “a cascata” da quella sovrana, e che continuano ad essere *indirettamente* legittimate dalla legittimazione politico-giuridica proveniente dal livello centrale (il quale viene a sua volta legittimato dalla comunità politica nazionale). A contrario, il nuovo Stato distaccatosi dal centro sarebbe *direttamente* legittimato da quel livello territoriale (*rectius*: politico-sociale) che prima della secessione era “inferiore,” mentre adesso è sovrano.

Ora, nell'ipotesi in cui l'azione governativa nazionale si svolga invece ad un piano “superiore” — internazionale o sovranazionale— sembra che lo “spostamento” del livello *politico-decisionale* di governo (distinto dai profili di gerarchia delle fonti normative) non equivalga a una totale rottura, configurando piuttosto un'estrinsecazione del meccanismo di sussidiarietà verticale, ma verso l'alto, cioè in direzione opposta rispetto ad un decentramento infra-statale. A differenza di quest'ultimo, tuttavia, oltrepassando il confine nazionale, fra ciò che è interno e ciò che è esterno, si verifica un contatto fra sovranità eguali, e non invece fra delle istituzioni politiche egualmente subordinate ad una stessa autorità centrale *sovrana*.

Per fare chiarezza su questo punto, assai delicato, è bene scindere ed analizzare separatamente questi due profili: il primo di essi attiene al perché l'esercizio internazionale della sovranità abbia meno i caratteri di una cessione di *potere politico* ad un nuovo livello separato, e presenti invece una maggior somiglianza con un decentramento verso l'alto; il secondo riguarda invece i limiti del seguire tale logica,

utilizzata “sotto la soglia nazionale,” a motivo della *giuridica* eguaglianza di uno Stato con gli altri Stati e delle particolari interrelazioni con *ogni altra* autorità politica operante fuori del livello statale.

Per prima cosa, dunque, la delega per l'esercizio dell'autorità sovrana al livello internazionale — quella sovranità cioè di cui ogni governo statale è investito da parte della comunità politica di riferimento per operare *anche sul piano esterno*— non postula una diversa provenienza della legittimazione politica del rappresentante od agente governativo: l'essenza della sovranità si trova infatti sempre *all'interno* del corpo politico, il cui vertice prende le decisioni sulla condotta estera, senza che per questo “salga” il livello di “posizionamento verticale” delle autorità esercitanti la sovranità delegata (cioè la sola sovranità rilevante per la comunità politica a cui quel governo risponde). Detto altrimenti, resta sempre invariata la preminenza della società politica titolare della sovranità, che è quella nazionale: l'unica legittimante in modo diretto il proprio governo dal punto di vista politico, nonché legittimante indirettamente ciò che quel governo decide di concerto con altri Stati: (1) in forza d'un contratto sociale *nazionale* che al riguardo è poco approfondito proceduralmente; e (2) in forza di un eventuale trattato.

Se quindi, alle varie azioni e decisioni internazionali, il ramo esecutivo della struttura statale procede senza che siano predisposti meccanismi *interni* sufficienti a garantir una valida dialettica istituzionale— tra governanti e governati, fra poteri costituzionali e/o fra le autorità politico-amministrative coinvolte — in base al principio di legalità formale che dovrebbe costituire il fondamento di ogni pubblico potere, quel che si percepisce è un *deficit* di legittimità, il quale viene erroneamente attribuito ad un'usurpazione da parte di un livello di *governance* estraneo al governo nazionale. Quello che in realtà avviene, tuttavia, dal punto di vista normativo-procedurale, è invece, innanzitutto, una mancanza di trasparenza *interna* dell'azione governativa *esterna*, a causa di una sua scarsa regolamentazione. Questa deficienza risulta dall'assenza di adeguati strumenti per disciplinare l'autorità pubblica, rivolti a metter delle briglie giuridiche alla ‘soggettività politica’ con metodo parlamentare, giurisdizionale, amministrativo, elettivo... tramite cioè tutti quei possibili mezzi che consentirebbero di accrescerne la legalità o la democraticità, ed in assenza dei quali permane invece un insufficiente coinvolgimento popolare —diretto o indiretto che sia— nei procedimenti di formazione della volontà statale quando espressa a livello internazionale.

Sulla scorta dell'analisi storica condotta in precedenza, tale situazione parrebbe essere riconducibile al fatto che in passato gli affari esteri fossero assai maggiormente percepiti da ciascuna società nazionale come qualcosa di distante, ed abbiano pertanto ricevuto una minore attenzione da parte della comunità di quanto non accadesse in merito alla politica interna. Tuttavia, specialmente nei periodi delle due guerre mondiali, i sacrifici richiesti dalle stesse, combinati col progressivo affermarsi degli ideali liberal-democratici, avevano già sollevato il problema di giustificare le scelte politiche internazionali davanti alla Nazione, e quindi del modo in cui sia da condurre la politica estera nelle democrazie rappresentative. La questione è oggi assai più avvertita, dato che le singole società non possono più rimanere indifferenti di fronte a fenomeni quali le migrazioni di massa, i cambiamenti climatici, la competizione economica su scale globale, o la digitalizzazione della vita sociale che abbatte ogni frontiera della comunicazione.

In merito a tale ultimo aspetto, benché il “quarto potere” e gli altri *mass media* più classici (pubblicazioni e trasmissioni radiofoniche o televisive) fossero un tempo le uniche fonti d'informazione per l'opinione pubblica, e quindi considerati indispensabili per assolvere un compito strumentale alla democrazia in vista delle elezioni, essi appaiono oggi sempre più fuori moda rispetto al digitale e sempre meno in grado di farsi *informalmente* carico d'un ruolo tanto centrale per la vita del paese. Stante infatti il netto infittirsi delle relazioni intergovernative multilivello e dei rapporti sociali transnazionali— fisici o virtuali— ed in assenza d'una regolazione normativa della vita pubblica che riveda un paradigma liberale obsoleto grazie ad una prospettiva di lungo periodo, il modello tradizionale dell'informazione, da solo, non può che costituire un mero palliativo, incapace per natura di colmare quel sorprendente vuoto legislativo lasciato dal costituzionalismo moderno. Esso aiuta forse piuttosto a nascondere.

Il vuoto in questione è innanzitutto una lacuna sistemico-strutturale, che non compete ad un mezzo tecnico aggiustare, per quanto la tecnologia possa essere utile a tal fine. L'esempio più lampante del problema riguarda le garanzie decisionali indispensabili per far valere la sovranità del popolo... nel far valere la responsabilità politica del governo (e quindi dei suoi agenti esterni) per *tutti* i tipi di attività svolte fuori del paese, ma in nome del paese. A tale riguardo, l'insufficiente strutturazione politico-procedurale *del nostro* ordinamento giuridico (e non quindi di quello internazionale né di quello europeo) risalta forse con più chiarezza, non tanto quando si provi ad immaginare ciò che manca, ma piuttosto quando si pensi ai soli meccanismi esistenti, all'uopo predisposti.

La ratifica presidenziale e l'eventuale autorizzazione parlamentare alla stessa, oppure (se necessario) il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi di recepimento degli accordi internazionali conclusi dall'Esecutivo, possono assicurare, rispettivamente, un vaglio politico e una verifica giurisdizionale solo *del risultato finale* del procedimento di stipula di un trattato. Inoltre, tali meccanismi non operano sempre.

Quanto alla recezione dei trattati, la Costituzione italiana, che disciplina la materia agli articoli 80 e 87 comma 8, se "attribuisce il potere di ratificare al Presidente della Repubblica... tuttavia [lo] subordina... all'autorizzazione del Parlamento [solo] per cinque categorie di accordi";<sup>258</sup> e per quelli non rientranti in tali categorie è invalsa addirittura la prassi, quando ne ricorrono le condizioni, di stipulare accordi in forma semplificata non richiedenti neppure la ratifica presidenziale.<sup>259</sup>

D'altro canto, pure l'intervento della giurisprudenza di costituzionalità è accidentale, potendo la Consulta essere investita della questione soltanto successivamente all'adozione dell'atto tramite rinvio (in via principale o incidentale), e non potendo la stessa pronunciarsi d'ufficio, né tantomeno essere consultata in via preventiva, com'è invece possibile rispetto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, per i soli accordi internazionali dell'UE, che sono vincolanti per gli Stati membri.<sup>260</sup>

In Italia, l'eventuale autorizzazione alla ratifica o la possibile sentenza d'incostituzionalità risultano perciò rappresentare (al meglio) dei contrappesi *ex post* rispetto ad un potere Esecutivo cui viene lasciata una mano completamente libera nella definizione della sua azione esterna. Una simile logica può forse funzionare riguardo al momento successivo alla conclusione delle convenzioni internazionali, vale a dire in relazione all'adattamento dell'ordinamento interno: il cosiddetto momento *discendente* nella stipula del trattato, che attiene all'immissione o traduzione delle sue disposizioni in norme interne. Non si vede tuttavia il perché la cosiddetta fase *ascendente* del relativo procedimento di stipulazione debba invece, di fatto, essere ancora avvolta nel mistero; e ciò ad un secolo esatto, quest'anno, dal famoso *Discorso dei Quattordici Punti*, che il presidente americano Wilson pronunciò all'indomani della Grande Guerra, e nel quale il primo punto prevedeva "trattati pubblici... cui arrivare pubblicamente" e una "diplomazia che dovrebbe procedere sempre in maniera franca e sotto lo sguardo pubblico."<sup>261</sup>

Invece, ben oltre la perdurante assenza di un simile *modus operandi* relativamente alla negoziazione di accordi internazionali, la completa discrezionalità rimessa agli attori della politica estera lascia ancora più perplessi quando si tratta di giustificare la legittimità degli altri metodi di creazione del diritto

---

<sup>258</sup> Leanza (2012), 183. Le categorie in questione, a norma dell'articolo della Costituzione, sono "i trattati politici, i trattati riguardanti i mutamenti di territorio, i trattati riguardanti arbitrati o giurisdizioni internazionali, i trattati riguardanti oneri finanziari per lo Stato e i trattati riguardanti le modifiche di leggi preesistenti".

<sup>259</sup> *Ibidem*, 187.

<sup>260</sup> In particolare, a norma dell'art. 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, par. 11, ciascuno "Stato membro, il Parlamento Europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di Giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati." La vincolatività degli accordi regolarmente conclusi dall'UE è invece sancita, per le istituzioni come anche per gli Stati membri, dall'articolo 216, par. 2, TFUE.

<sup>261</sup> Il testo del discorso del presidente americano è riportato in Nicholson (1945).

internazionale: a partire dalle varie forme di manifestazione degli elementi oggettivo e soggettivo necessari a cristallizzare una consuetudine internazionale, per arrivare sino ai casi di fonti-atto collegate a dei poteri normativi che trovano espressione a mezzo di organi intergovernativi o —“peggio”—sovrnazionali (con efficacia diretta negli ordinamenti interni).

In tutti questi casi, infatti, sono pur sempre delle autorità statali ad intervenire nei processi legislativi internazionali (diffusi od accentrati) senza che le funzioni loro attribuite trovino nelle disposizioni dell'ordinamento nazionale la benché minima regolamentazione dal punto di vista procedurale. Inoltre, ogni volta che l'attività di relazione internazionale non è indirizzata alla produzione normativa, la teoria costituzionalista o amministrativista nulla ci dicono riguardo al tipo di limitazioni cui dovrebbero esser soggetti i rappresentanti e pubblici funzionari incaricati della politica estera italiana (o di qualsiasi altra).

La ragione di tali lacune è con ogni probabilità da ricercarsi nel fatto che, dal momento in cui entrano in gioco sovranità straniere in aggiunta a quella statale considerata, ciascun legislatore nazionale, forse presupponendosi incompetente, si è in larga parte disinteressato di adattare i propri procedimenti istituzionali interni a quelli che sono andati progressivamente sviluppandosi in ambito internazionale, col risultato che gli uni non sono mai stati sistemicamente armonizzati agli altri, al fine di realizzare una qualche forma di collegamento politico-decisionale, alla stregua di quanto può ravvisarsi internamente fra i diversi livelli di governo statali, e fra ognuno di tali livelli con la propria comunità di riferimento.

In altri termini, alla luce dell'attuale stadio nell'evoluzione della comunità internazionale, la sovranità nazionale non appare essere più giuridicamente regolata a sufficienza quanto alle formalità del suo esplicarsi a livello esterno. Rispetto al passato, una tale inadeguatezza sarebbe ora più rilevabile a fronte (1) della misura in cui svariati procedimenti internazionali possano oggi *produrre ripercussioni interne*, e (2) del netto incremento delle modalità attraverso cui talune scelte governative nazionali—anche se cumulativamente adottate con quelle di altri governi (e non più solo come contromisure unilaterali)—possano adesso con maggior frequenza ritrovarsi ad *incidere sul più ampio contesto internazionale*; ed il tutto senza che a ciò sia corrisposta alcuna significativa modifica dei metodi d'esercizio del pubblico potere da parte delle autorità nazionali deputate ad assumere le decisioni od azioni in questione.

In particolare, anche laddove vi siano alcune forme di raccordo politico e/o inter-istituzionale — come ad esempio avviene per il rispetto del principio di sussidiarietà controllato dal ramo parlamentare del nostro apparato governativo interno nel contesto della *governance* europea—<sup>262</sup> l'aspetto del tutto dimenticato attiene alla principale autorità di governo nazionale in materia di gestione degli affari internazionali (l'Esecutivo), e al suo formale “ricongiungimento” con il corpo politico di appartenenza, il solo a poterla legittimare politicamente. Allorquando una reintegrazione giuridico-politica non vi sia affatto —come già chiarito per la politica interna, ma lo stesso vale per la politica estera—non può sorgere quel rapporto bidirezionale tra comunità e autorità governativa che sta alla base (della legittimità) della sovranità nazionale esercitata *entro qualsiasi spazio territoriale*, quindi anche fuori del paese.

È evidente che questa concezione della sovranità, intesa come rapporto giuridicamente disciplinato fra l'autorità di comando e la sua fonte di legittimazione sociale (sulla quale si impone, ma dalla quale in definitiva dipende), privilegia l'aspetto politico rispetto a quello di delimitazione del territorio e della sua appartenenza allo Stato. Ed è del pari evidente, che qualora sussista un siffatto legame politico, ma esso

---

<sup>262</sup> Si pensi alla Legge 24 dicembre 2012 n. 234, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea*, che fra l'altro disciplina, all'articolo 8, la partecipazione del Parlamento italiano alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà secondo i meccanismi di cui al Protocollo n. 2 allegato al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), sul cui funzionamento e applicazione si veda L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2015, 417-20.

sia regolato in maniera legalmente debole rispetto a quanto la società richieda per mantenersi al passo con i tempi, come del pari già osservato,<sup>263</sup> sorgerà una questione di legittimità democratica.

Ne consegue che la visione della sovranità qui proposta, non solo intende esaltare il fattore politico della nozione di Stato rispetto alla sua componente territoriale, che ha avuto il proprio *exploit* in passato in termini di sovranità interna (tanto nella sua fase dinastica come anche nella sua versione imperiale); in una prospettiva internazionalistica, si vorrebbe altresì “pareggiare” la consueta prevalenza attribuita all’elemento del governo, rispetto a quello del popolo, di uno Stato. Ciò vorrebbe farsi, non attribuendo il primo posto alla volontà popolare nelle relazioni internazionali —il che sarebbe descrittivamente inaccurato— ma quanto meno rilevandosi come, a livello normativo-decisorio, i modi in cui avviene la formalizzazione giuridica nazionale del rapporto governanti-governati (attinente alla *titolarità* del potere sovrano) è altrettanto cruciale che le forme di *esercizio* della sovranità esterna da parte del governo, specialmente quando tale esercizio avvenga entro delle istituzioni per la cooperazione internazionale.

Si vedrà in seguito, ad esempio, come la peculiarità dell’Unione Europea stia nel fatto che entro la medesima organizzazione convivono due situazioni: quella della prevalenza del legame politico-sociale tra i singoli centri governativi periferici e le loro rispettive comunità nazionali; e quella di un sentimento politico europeo più debole, ma non così debole come a livello universale. Tale quadro composito ha delle implicazioni e solleva questioni precipue, che si riflettono e sono esemplificate dalle diverse forme di legittimazione, rispettivamente, del Consiglio UE (nel suo operare secondo un metodo *multilaterale* intergovernativo) e del Parlamento Europeo (che ricalca invece il paradigma *federale*-comunitario).<sup>264</sup>

Concentrandosi per ora invece soltanto sulla tipologia di problematiche poste dalla metodologia interstatale applicata a livello globale, è chiaro come la stessa non postuli un accentramento definitivo delle varie sovranità esterne, cosicché ne risulterebbe un’unica autorità sovraordinata. Essa bensì postula l’esistenza di diversi centri di sovranità il cui esercizio è coordinato in modo stabile, ma non esclusivo né definitivo. Né allo stato attuale potrebbe d’altra parte essere altrimenti, in quanto la *respublica* è ancora fondamentalmente nazionale, e ben lontana dall’essere cosmopolita.

Ciò che gli accademici chiamano *governance* internazionale, perciò, non può ancora dirsi ‘governo’, fra diversi altri motivi,<sup>265</sup> anche per il semplice fatto che non esiste oggi un’unica sovranità internazionale: ve ne sono invece, ufficialmente, cento-novanta-sei. E se dunque non è un’unica struttura politica a governare gli Stati del mondo, né alcun segno può ravvisarsi che una simile autorità centrale potrebbe essere stabilita nell’immediato futuro, allora forse, piuttosto che “cercare in alto,” sarebbe consigliabile guardare alla base dei corpi politici nazionali per trovare una più sicura forma di controllo degli agenti e rappresentanti statali operanti internazionalmente.

In tal modo sarebbe possibile integrare le tipiche forme di pressione “*Peer-to-Peer*” —quelle cioè provenienti da altri Stati sovrani (singolarmente o attraverso il loro coordinamento istituzionalizzato)— con dei meccanismi nazionali di *accountability*, i quali, promuovendo anzitutto l’attenzione civica per l’aspetto esterno della sovranità, tramite una abilitazione della dialettica democratica per tale livello garantiscano una responsabilizzazione degli esecutivi statali.

---

<sup>263</sup> Si veda l’evoluzione tracciata ne capitolo II.

<sup>264</sup> Un discorso in parte diverso dovrà farsi riguardo alla Commissione come organo *tecnocratico*-comunitario, sempre nella sezione III.5.

<sup>265</sup> Un’altra interessante spiegazione delle ragioni alla base della distinzione in parola è ben riassunta dalla seguente osservazione di Martin Shapiro: “Proprio come nell’età del governo, anche nell’età della *governance*, il chi governa, e come, rimangono questione centrali e pressanti—sia empiricamente che normativamente. Le risposte, tuttavia, saranno probabilmente più complesse.” Così, M. Shapiro, ‘Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance’, in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 8 (2000) 369, 377.



Un simile approccio *bottom-up*, sorgendo ed operando a livello orizzontale diffuso, cioè internamente a ciascuna base sovrana che lo dovesse pretendere dall'apparato cui la sovranità viene delegata, potrebbe innescare delle ricadute positive sugli equilibri politici istituzionali, grazie a delle procedure adeguate, corredate dai necessari diritti politici; esso avrebbe così il pregio di controllare i singoli poteri Esecutivi “dal basso,” producendo automaticamente anche la possibilità di generare comportamenti virtuosi a livello internazionale da parte dei singoli governi che lo adottino, con l'indiretta conseguenza di rafforzare altresì le forme di pressione e/o di cooperazione istituzionalizzata interstatale.

Non sembra tuttavia essere questo l'approccio attualmente più in voga, né fra gli autori accademici né da parte degli Stati, i quali, anche laddove innovino, rispettivamente proponendo nuove costruzioni dottrinali ed implementando soluzioni innovative nell'ambito delle organizzazioni internazionali, preferiscono concentrarsi ed insistere sugli interventi centralizzati dall'alto, o comunque riguardanti il solo ambito internazionale, senza alcun raccordo con la sfera politica nazionale in quanto tale.

### *I Limiti di un Approccio “dall’Alto” e la Dottrina del Global Administrative Law*

Nel settembre 2015, alcune settimane prima del settantesimo anniversario della fondazione delle Nazioni Unite, la sua Assemblea Generale ha adottato l'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* insieme ad una lista di ambiziosi nuovi obiettivi globali (i cosiddetti *Sustainable Development Goals* o ‘SDGs’).<sup>266</sup> Uno di essi (il *Goal 16*) pone l'enfasi sullo sviluppo di “istituzioni effettive, responsabili e trasparenti” e sull'assicurare “procedure decisionali reattive, inclusive, partecipative e rappresentative a tutti i livelli.”<sup>267</sup>

Il fatto che in uno degli SDGs vengano per la prima volta menzionate questioni di *governance* appare significativo in quanto —benché permanga poco chiaro se le stesse attengano a profili interstatali, multilivello, o transnazionali— simili problemi non erano stati minimamente considerati nei precedenti *Millennium Development Goals*, i quali si occupavano esclusivamente di materie sostanziali.<sup>268</sup>

Si tratta perciò di un complemento di grande rilevanza, nella misura in cui rivela che gli Stati membri dell'ONU, vale a dire la totalità dei governi che compongono la comunità internazionale, perlomeno a livello di propositi, abbiano preso consapevolezza della pressante necessità di addentrarsi in un territorio per lo più inesplorato, riconoscendo un'essenziale verità: il fatto cioè che, *anche per la vita di relazione internazionale*, le procedure siano importanti quanto le norme materiali di condotta, ed anzi indispensabili proprio per promuovere e garantire l'effettiva osservanza ed applicazione di queste ultime.

Così —è bene rimarcarlo— senza specificare se tale passo in avanti debba riferirsi a procedimenti di tipo intergovernativo orizzontale, intra-governativo verticale o in parte non-governativo transnazionale, il generale riconoscimento dell'improrogabilità di sviluppare il diritto politico-procedurale rappresenta comunque un punto di partenza da quella “fede indissolubile” dei vari governi statali nelle normative e politiche *sostanziali*, le quali spesso difettano di efficacia a livello internazionale, anche se in vigore.

La misura in cui la cooperazione universale fra Stati si muoverà sul fronte *procedimentale e politico-decisionale*, resta tuttavia ancora da vedere. Per evitare che gli *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile* rimangano delle mere dichiarazioni di intenti, essi avrebbero certamente bisogno di pratiche e regole istituzionali

---

<sup>266</sup> UN Doc. A/RES/70/1, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale alla sua 70<sup>o</sup> sessione il 25 settembre 2015. Online: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>

<sup>267</sup> *Ibidem*.

<sup>268</sup> Per informazioni sugli stessi si veda la pagina ad essi dedicata sul sito ufficiale delle Nazioni Unite. Online: <<http://www.un.org/millenniumgoals/news.shtml>>

appropriate, che assicurino una loro effettiva implementazione. Ma una volta chiarito che la strada verso il raggiungimento di ambiziosi traguardi sociali non può che passare attraverso la cosiddetta “*good governance*,” cioè delle “buone istituzioni,” qual è lo *step* successivo da compiere?

Un giurista potrebbe cominciare col chiedersi quali tipi di norme siano in grado di offrire una soluzione all’annoso problema del come imbrigliare la politica di potenza sul piano intergovernativo, dove la discrezionalità dei *policy-maker* beneficia grandemente di procedure alquanto basiche. Si tratterebbe, in altri termini, di capire quali siano i mezzi procedurali attraverso cui l’autorità politica possa essere vincolata nel contesto di ordinamenti giuridici intrecciati fra loro. E ciò tanto per le azioni e decisioni che vengono adottate e messe in atto, quanto per quelle che dovrebbero essere assunte—stando al diritto internazionale materiale— ma che invece non lo sono.

L’architettura istituzionale di tutte le organizzazioni e agenzie specializzate del Sistema ONU, ricalcando nei loro statuti le strutture costituzionali moderne, è orientata essenzialmente verso una regola di maggioranza fra Stati sovrani. Ad ogni effetto pratico, essa si risolve nel fatto che in sostanza degli agenti governativi non eletti, controllati attraverso una catena di comando politico che fa capo al Ministero degli Esteri e al vertice dell’Esecutivo, con istruzioni mai rese pubbliche e l’eventuale ausilio di consiglieri statali di fiducia, dopo aver valutato il lavoro predisposto dagli esperti dei segretariati internazionali, potrebbero scartare le proposte da questi avanzate ove non le ritengano politicamente opportune, per decidere infine tramite i soliti meccanismi di contrattazione diplomatica multilaterale.

Il diritto internazionale classico, d’altra parte, è stato originariamente creato allo scopo di fornire regole minime di coesistenza per una comunità di entità sovranamente eguali che non riconoscono alcuna autorità *superiore* alle stesse, e le quali, se storicamente hanno visto accrescere il controllo del loro operato da parte della propria *base* politica, è stato esclusivamente in relazione alla loro *attività interna*. Eppure, benché osservata da questa prospettiva la conduzione degli *affari esteri* rimanga fermamente in mano al ramo esecutivo dei governi nazionali, senza che a tal fine esso sia espressamente legittimato; e mentre i trattati costitutivi delle organizzazioni a vocazione universale vennero redatti conformemente al modello vestfaliano suddetto; nondimeno il diritto delle istituzioni internazionali sta evolvendo, perché ciascuna organizzazione adotta delle procedure che son seguite dagli Stati membri in quelle sedi.

Il “nuovo diritto internazionale” perciò comprende anche una miriade di regolamenti decisionali, che sono però primariamente destinati a disciplinare il funzionamento dell’organizzazione, talvolta prendendo in specifica considerazione anche la necessità di dotarla di una qualche forma di legittimità. Non è invece chiaro quanto, allo stato attuale, le procedure politiche *delle organizzazioni come degli Stati* siano in generale dirette a richiedere una più forte legittimazione degli agenti nazionali che operano a livello intergovernativo. Tal incertezza parrebbe dovuta al fatto che il problema della legittimità degli organismi internazionali è assai più spesso inteso (semplicemente) come una questione da risolvere a livello centrale —della singola istituzione— piuttosto che al livello periferico, dei diversi Stati membri.

Gli Stati infatti, per secoli, prima di fondare delle istituzioni comuni, nella loro vita di relazione internazionale non hanno mai avvertito la necessità di adottare dei criteri giuridici *nazionali* di corretto esercizio dell’autorità sovrana esterna. Essi non hanno cioè mai sviluppato dei principi giuridici generali (di tipo costituzionale od amministrativo) propri di ciascun ordinamento statale, che oggi potrebbero essere in astratto vevoli, per ogni Stato internamente, con riguardo tanto agli indirizzi di politica estera seguiti unilateralmente (in maniera bilaterale, convenzionale-multilaterale o consuetudinaria-collettiva), quanto anche per le politiche promosse e le normative adottate dagli Stati per le vie del multilateralismo più recente, attraverso cioè le organizzazioni di cui fanno parte.

È piuttosto la partecipazione a una data organizzazione che richiede ai suoi membri di seguire certe regole *internazionali* di procedura, stabilite *per la strutturazione decisionale dell’istituzione stessa*, e che non sono affatto rivolte agli apparati governativi degli Stati membri.

Peraltro, anche laddove, come per l'UE, vi fosse una “condizionalità democratica” quale requisito di accesso all'Organizzazione, ciò nulla risolverebbe per quanto attiene alla legittimazione di quest'ultima, perché il paradigma dilagante di democrazia concerne il solo aspetto della responsabilità politica *interna* e non riguarda invece alcuna forma di *accountability* del governo statale *esternamente*: nemmeno per quel concerne le posizioni assunte ed i voti espressi dall'Esecutivo entro le organizzazioni di cui è membro. Appare, dunque, alquanto ironico che certi uffici ministeriali addetti alla politica estera di alcuni paesi—al pari dell'Unione Europea<sup>269</sup>—conducano talvolta dei grandi sforzi in termini di *Public Diplomacy*,<sup>270</sup> dal momento che gli stessi sono molto spesso diretti alla promozione della democrazia *all'estero*, mentre i loro governi (a cominciare da quelli degli Stati membri UE), a livello periferico dei singoli paesi, non procedono con l'assicurare una “democratizzazione” delle relazioni internazionali (ed europee), che guardi alle, e parta dalle, *unità* strutturali consistenti nelle singole comunità inter-statali.

Ma stando così le cose, per esaminare le attuali linee di sviluppo, non resta allora che muovere dalle prassi istituzionali seguite all'interno dei tanti fori di *governance* multilaterale, e dalle regole decisionali approvate per gli stessi. Ebbene, guardando al netto incremento della proceduralizzazione giuridica predisposta al livello accentrato di ogni istituzione intergovernativa al fine di disciplinare la conduzione delle attività politico-amministrative inter-sovrane, se la stessa non ha finora messo in sufficiente risalto la seria mancanza di un parallelo approfondimento del principio di legalità formale sul piano nazionale (per controllare quelle stesse attività anche *da dentro* ogni paese), esso ha invece catturato la crescente attenzione della dottrina internazionalistica: al punto che un certo numero di studiosi hanno proposto una comprensione dei più recenti sviluppi secondo l'approccio detto *Global Administrative Law* (GAL).

Nello sforzo di astrarre delle norme giuridiche generali dagli sparpagliati ma proliferanti *standard* procedurali applicabili agli organi e alle entità pubbliche internazionali —quindi vincolanti *soltanto di riflesso* anche per gli agenti statali che li compongono— il GAL ha attratto tanti adepti quanti critici.<sup>271</sup> Vi è un punto sul quale tutti si sono però ritrovati in accordo: il fatto cioè che dei principi legali di tipo amministrativo —riguardanti l'*accountability*, la trasparenza, la partecipazione, la ragionevolezza, l'obbligo di motivazione, gli interessi legittimi, la regolarità dell'azione pubblica, e i diritti connessi— non sono prontamente trasferibili *fuori* delle sfere nazionali: non ultimo a cagione del sistema di fonti del diritto internazionale, seguendo il quale, *de lex lata*, la portata vincolante d'ogni principio suddetto, in astratto, quindi al di là delle disposizioni procedurali di dettaglio convenzionalmente vevoli per gli Stati riguardo la singola istituzione, dipende dalla formazione e rilevazione di una consuetudine *ad hoc*.

---

<sup>269</sup> Si veda al riguardo la pagina ufficiale dello *Servizio Europeo per l'Azione Esterna*: <[https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy_en)>

<sup>270</sup> Su tale nuova pratica, si veda: N.J. Cull (ed.), *Public Diplomacy: Lessons From the Past*, Figueroa Press, 2009; N.J. Cull, 'The Long Road to Public Diplomacy 2.0: The Internet in US Public Diplomacy', in *International Studies Review* 15 (2013) 123; e ancora N.J. Cull, "Public Diplomacy" Before Guillon: The Evolution of a Phrase, University of South California Center for Public Diplomacy (CPD) Blog, April 18<sup>th</sup>, 2006, online: <[http://uscpublicdiplomacy.org/blog/060418\\_public\\_diplomacy\\_before\\_guillon\\_the\\_evolution\\_of\\_a\\_phrase](http://uscpublicdiplomacy.org/blog/060418_public_diplomacy_before_guillon_the_evolution_of_a_phrase)>

<sup>271</sup> I cardini della dottrina del Diritto Amministrativo Globale sono stati sviluppati da Benedict Kingsbury in collaborazione con altri accademici: fra i tanti contributi si vedano B. Kingsbury *et alii*, 'Foreword: Global Governance as Administration – National and Transnational Approaches to Global Administrative Law', in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68:1, n. 3 & 4, 2005a; B. Kingsbury *et alii*, 'The Emergence of Global Administrative Law', in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68:15, n. 3 & 4, 2005b; B. Kingsbury & L. Casini, 'Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law', in *International Organizations Law Review*, 6, 319–358, 2009.

Una delle critiche più costruttive al GAL è contenuta in C. Harlow, 'Global Administrative Law: The Quest of Principles and Values', in *European Journal of International Law* 17 (2006) 187.

Per una lista completa e aggiornata di tutti gli altri contributi al progetto, si veda la relativa pagina dell'*Institute for International Law and Justice* presso la *New York University School of Law*: <<http://www.iilj.org/gal/publications/>>.

Ciò nonostante, come risultato della ricerca di una maggior legittimità delle istituzioni internazionali, le caratteristiche proprie di processi decisionali a carattere deliberativo sono viste in misura crescente quali complementi, se non addirittura potenziali sostituti, dei loro diretti concorrenti: cioè degli usuali meccanismi di democrazia rappresentativa. E ciò proprio nel momento in cui le possibilità offerte dalla rivoluzione digitale —per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, incrementare il pubblico scrutinio delle attività governative, promuovere forme di cittadinanza attiva, e definire nuove forme di partecipazione o controllo politico— hanno soltanto cominciato ad essere esplorate.<sup>272</sup>

L'impulso ricevuto dal fenomeno delle organizzazioni internazionali sarebbe dunque significativo poiché, data la tipologia dei principi promossi (tipici di un modello democratico partecipativo), lo stesso conterrebbe il potenziale per incrementare la democraticità della *governance* internazionale secondo una logica addizionale.<sup>273</sup> Esso andrebbe infatti ad integrare il classico approccio di democrazia liberale alle relazioni internazionali, il quale, solo raramente, vede coinvolta una rappresentanza politica tra i massimi vertici (per le materie di più estrema rilevanza), mentre assai più spesso è basato su una rappresentatività politica soltanto indiretta, sempre che di vera e propria rappresentanza possa parlarsi nel caso degli agenti diplomatici—e non piuttosto, e più propriamente, di una qualche forma di *agency*.

### *L'Atipicità del Classico Agente della Sovranità Esterna*

La diplomazia costituisce una lunga tradizione nell'esercizio di un particolare potere pubblico che è stato da sempre sottratto ad una concettualizzazione legale in termini di autorità giuridicamente fondata e politicamente legittimata, precludendo di conseguenza qualunque regolamentazione dell'istituto.<sup>274</sup> Rispetto a tale prassi tanto risalente, il silenzio e l'inerzia del legislatore colpiscono tanto più in quanto lasciano del tutto irrisolta perfino la preliminare questione attinente all'inquadramento della funzione diplomatica: vale a dire, in merito al fatto che la stessa costituisca un potere di natura politica, perciò "libero nei fini," ovvero di carattere amministrativo, quindi vincolato a perseguir un pubblico interesse giuridicamente predefinito. Dal che conseguirebbero importanti implicazioni quanto ai limiti e ai

---

<sup>272</sup> Si veda, ad esempio, il lavoro condotto sotto gli auspici delle Nazioni Unite nel collegare gli ICT con l'e-government: <<https://publicadministration.un.org/en/ict4d>>

<sup>273</sup> Più recentemente, infatti, e di più grande interesse ai fini del presente lavoro, quella che è a lungo stata una dottrina alquanto positivista con alcuni barlumi di teoria legale (B. Kingsbury, 'The Concept of Law in Global Administrative Law', in *European Journal of International Law* 20 (2009) 23) sembra esser entrato in una nuova fase, cominciando a considerare la connessione tra GAL e democrazia: B. Kingsbury, M. Donaldson, e R. Vallejo, 'Global Administrative Law and Deliberative Democracy', in A. Orford and F. Hoffmann, *Oxford Handbook of International Legal Theory*, Oxford University Press, 2015.

<sup>274</sup> Per una disamina storica di come la diplomazia abbia invece spesso assunto forme differenti, ed altresì del fatto che "l'antica Grecia, l'Italia rinascimentale, l'Europa assolutista e il moderno sistema di Stati sovrani abbiano scelto soluzioni istituzionali assai differenti per risolvere i loro problemi di cooperazione e coesistenza," si veda C. Reus-Smit, *The Moral Purpose of the State*, Princeton University Press 1999, prefazione. In particolare, come rileva tale autore: "[a]nimate da una concezione discorsiva della giustizia, le città-Stato greche costruirono l'istituzione dell'arbitrato interstatale; imbevute di retorica, le città-Stato rinascimentali italiane svilupparono la pratica della diplomazia oratoria; sostenendo una visione autoritativa della giustizia, le monarchie assolutiste europee costruirono le istituzioni della diplomazia dinastica ed il diritto internazionale naturale; ed abbracciando una concezione legislativa liberale, i moderni architetti istituzionali concepirono e stabilirono forme contrattualistiche e multilaterali di *governance* internazionale... [I]n ciascuno di tali casi, le istituzioni fondamentali venivano in parte prodotte e riprodotte semplicemente 'poiché gli individui spesso non riescono nemmeno a concepire alternative appropriate, oppure perché pensano che le alternative dagli stessi immaginate siano irrealistiche?' (Ibidem, citando anche P.J. Di Maggio and W.W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991, 11).

metodi legali di controllo dell'autorità conferita e del suo operato: vuoi in termini costituzional-democratici, vuoi dal punto di vista giurisdizionale, vuoi in linea con i requisiti posti a garanzia della correttezza e legittimità delle attività di ogni pubblica amministrazione.

Sebbene, infatti, i diplomatici siano funzionari inseriti in una struttura ministeriale alla stregua di qualsiasi altra ramificazione dell'Esecutivo, i procedimenti che li vedono coinvolti, dal punto di vista *interno* al Ministero degli Esteri e alla sue rete di Ambasciate —e quindi con ovvie ripercussioni sulla politica *internazionale* intrapresa— non son disciplinati dalla Legge sul Procedimento Amministrativo (L. 241 del 1990) né da alcun altro testo di legge vigente. Ed anche laddove ciò fosse dovuto ad una tacita sussunzione delle autorità diplomatiche (in termini di controllo legalistico e/o democratico) nella più ampia autorità spettante ai vertici esecutivi del governo, cui compete la definizione della politica estera, dovrebbe sottolinearsi come neanche tale più ampia articolazione dell'autorità sovrana trovi limitazione alcuna in delle previsione dedicate a render conto delle attività normative, operative ed amministrative, decise *nazionalmente* ed intraprese *a livello internazionale*, o comunque produttive di effetti giuridici ed effetti concreti all'esterno del paese, con o senza ripercussioni interne allo stesso.

Sarebbe perciò legittimo domandarsi, se i diplomatici sono degli 'agenti', chi son i loro 'principali'?<sup>275</sup> Il governo sovrano oppure il popolo sovrano? Dovremmo parlare di un governo e del *suo* popolo oppure di un popolo e del *suo* governo? Tali questioni hanno chiara rilevanza in merito al chi e al come gli agenti diplomatici siano tenuti a rispondere delle scelte politiche od amministrative da loro esterne, e quindi con riguardo ai limiti della loro discrezionalità.

Sappiamo, ad esempio, che “fuori da un'amministrazione [di governo]<sup>276</sup> si trovano sia il legislatore, rispetto alle cui leggi e regolamenti gli amministratori hanno un dovere di fedele implementazione, sia i cittadini, nei cui confronti gli amministratori sono tenuti ad un'azione legalmente corretta dal punto di vista procedurale e sostanziale.”<sup>277</sup> Ma che tipo di “agenzia” è quella di rilievo (statale) internazionale, esercitata da delegati governativi che potrebbero dirsi godere di credenziali democratiche assai indirette, anche quando destinatari dei cosiddetti “pieni poteri”? Si tratta di forse un tipo d'autorità che per la sensibilità e particolarità della funzione da essi ricoperta risponde soltanto a un potere politico più alto? Oppure la flessibilità necessaria all'esperimento dell'azione esterna nazionale non dovrebbe essere tale da esonerare il diplomatico dall'osservanza dei principi giuridici astratti cui invece ogni (altro) amministratore è di regola sottoposto?

A dispetto di risalenti prassi diplomatiche, e di alcuni schemi decisionali più o meno regolamentati all'interno delle sole istituzioni intergovernative, resta difficile affermare che il margine di discrezionalità —politica o amministrativa— dell'Esecutivo, e quindi degli agenti della sovranità esterna, sia delimitato giuridicamente in una qualche significativa maniera; e tanto meno esso potrebbe dirsi ancorato su delle solide basi democratiche quanto alle loro manovre internazionali. Se dunque dovrebbero certamente ben accogliersi quegli sviluppi “dall'alto” già menzionati, in quanto suscettibili di accrescere anche la legittimità delle autorità nazionali —tramite procedure stabilite per quelle organizzazioni internazionali che col loro diritto istituzionale vincolano *indirettamente* anche gli esecutivi statali a livello *centrale*— non si può però finger o pretendere che ciò risulti sufficiente nella decantata era della sovranità popolare. Ed il fatto che quest'ultima, secondo la visione dominante, sia spesso chiamata in causa per vagliare le

---

<sup>275</sup> Per una discussione delle asimmetrie informative dovute al problema principale-agente, notoriamente rilevato dalla teoria economica ed in particolare dalla Teoria dei Giochi (*Game Theory*), si veda K.M. Eisenhardt, 'Agency Theory: An Assessment and Review', in *The Academy of Management Review*, (14)1, 57-74, 1989.

<sup>276</sup> La presente citazione è di un autore americano; il termine 'amministrazione' dovrebbe quindi intendersi in senso ampio sia come il ramo esecutivo di governo che come le burocrazie amministrative da esso controllate.

<sup>277</sup> Shapiro (2000), 369.

credenziali democratiche delle sole istituzioni internazionali, ma non invece delle pubbliche autorità operanti al loro interno (e al di fuori del paese) —ad un’attenta riflessione— parrebbe un controsenso.

Ciò in quanto è il “nuovo diritto internazionale” a sopperire —sebbene solo in parte— a delle mancanze sistemiche dell’ordine inter-nazionale, le quali paiono esser anzitutto dovute a lacune proprie degli ordinamenti giuridici statali, e delle quali pertanto spetterebbe a questi farsi carico. D’altro canto, storicamente, è ancora una volta di matrice internazionalistica (seppur classica) anche la *sola* normativa *dedicata specificatamente* alla figura dell’agente diplomatico, ed in particolar modo alla sua immunità come espressione di sovranità statale.<sup>278</sup> Ragionando tuttavia in termini di sovranità democratica, è soltanto grazie ad un approccio “dal basso” —complementare cioè a quello delle convenzioni internazionali e degli Statuti organizzativi le cui norme procedurali si applicano (direttamente o indirettamente) al braccio esterno dei governi— che diverrebbe fattibile accrescere la legittimità dell’azione internazionale di ciascuno, generando “esternalità positive” in merito alla generale osservanza del diritto delle Nazioni.

È naturale, inoltre, che la tesi qui sostenuta non sia riferibile ai soli agenti diplomatici, ma è indubbio che sia questa la figura portante quando si tratta di autorità pubbliche (nazionali) operanti nel quadro internazionale. Proprio per tale ragione, la diplomazia potrebbe rivestire un ruolo chiave nel chiudere quel *gap* di legittimazione dell’agire esterno statale: *in primis* quanto al proprio governo, ma altresì per assicurare la legittimità delle decisioni collettive degli Stati, specie quando assunte nei fori istituzionali multilaterali. In quest’ultimo caso, infatti, tramite delle forme interne, nazionali, di *accountability* degli agenti statali, si prefigurerebbe una via alternativa ed ulteriore —rispetto ad esempio all’elezione dei componenti di un organo assembleare comune— per instillare una maggior legittimità *anche* nelle organizzazioni internazionali. In altre parole, così come il diritto istituzionale internazionale accresce indirettamente la responsabilizzazione dei governi, il controllo domestico dei loro delegati potrebbe incrementare —a livello diffuso degli Stati membri che lo attuino— anche la legittimità delle istituzioni.

È chiaro poi che ogni altra pubblica funzione, la quale operi all’interno dei segretariati o degli organismi tecnocratici che assistono e talvolta “bilanciano” l’attività intergovernativa, necessiterebbe delle proprie forme di legittimazione ed *accountability* del potere *lato sensu* ‘politico’ dalle stesse esercitato. Come sottolinea Martin Shapiro: “non sembrerebbe ragionevole, dopo tutto, che la sola parte ufficiale, governativa nazionale, della *governance* debba essere assoggettata a regole procedurali.”<sup>279</sup> Ed è sempre lo stesso Shapiro a domandarsi se a tale riguardo—e specie in riferimento alla prassi della “comitologia”— la *governance* globale farà eco al modello deliberativo europeo.<sup>280</sup> È dunque il momento di rivolgere l’attenzione a quest’ultimo, per esaminare i profili che più lo contraddistinguono: ma con un’avvertenza.

L’analisi del *funzionamento* delle principali istituzioni ‘politiche’ dell’UE—ammesso e non concesso che le stesse possano davvero dirsi esercitare **una** o **più** sovranità (europea e/o nazionali esterne)—assume rilievo quanto ai profili inerenti, per l’appunto, all’*esercizio* del potere sovrano: in merito cioè alle forme di autorità cui tale potere è stato delegato, e al come lo stesso venga fra le stesse ripartito. Relativamente invece alla connessa domanda circa la *sussistenza* o meno in Europa di una sovranità accentrata, se è tramite *alcuni* organi comunitari che la stessa potrebbe trovare espressione, la questione

---

<sup>278</sup> La base giuridica delle immunità diplomatiche è rintracciabile nel diritto internazionale consuetudinario, parzialmente codificato nella Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche, sottoscritta il 18 aprile 1961 ed in vigore dal 12 aprile 1964: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf). Secondo Focarelli (2017), 308, “[u]n sistema di Stati ha bisogno anzitutto che vengano garantiti i contatti tra i singoli Stati e le immunità servono appunto ad assicurare che gli inviati statali possano svolgere questa vitale funzione di inter-comunicazione intra-sistemica in condizioni di sicurezza.”

<sup>279</sup> Shapiro (2000), 376.

<sup>280</sup> M. Shapiro, ‘Deliberative, Independent Technocracy v. Democratic Politics: Will the Globe Echo the E.U.’, in *Law & Contemporary Problems* 68 (2004) 341. See also M. Shapiro, ‘The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union’, in *Journal of European Public Policy* 4:2 (1997) 276.

riguarda sì il rapporto fra quelle istituzioni UE e i popoli europei, ma soltanto nella misura in cui questi ultimi, nel mantenere una loro individualità nazionale *principale*, possano dirsi quantomeno incamminati verso la costituzione politica di un popolo europeo sovrano: verso cioè la nascita di un corpo politico unico, ma attualmente non esclusivo, che condivida una “porzione” della *titolarità* di potere sovrano con le comunità nazionali, in base all’assunto che “l’intero è più grande della somma di singole parti”— un risultato questo a cui, nei modi a lei propri, è stata l’agenzia diplomatica statale ad avere in gran parte contribuito, com’è d’altra parte accaduto (seppur in misura istituzionalmente meno penetrante) anche nel più ampio contesto della Comunità Internazionale.

### III.5. Una Sovranità Europea?

L’integrazione giuridico-normativa fra gli Stati membri UE, avviata nel 1957 dai Trattati di Roma,<sup>281</sup> ha prodotto un ordinamento europeo *federale* quanto all’effettiva applicabilità del suo diritto *sostanziale*, realizzando però soltanto una *più tenue* cooperazione —sebben assai più integrante rispetto a quella internazionale— dal punto di vista *formale* dei meccanismi politico-decisionali.

Per meglio dirla con Joseph Weiler:

‘dal punto di vista giuridico-normativo, nella [sua] prima fase la Comunità sviluppò un inesorabile dinamismo di sovra-nazionalità rinforzata. L’integrazione legale europea mosse con potenza in avanti... [Tuttavia] dal punto di vista politico-decisionale-procedurale quello stesso periodo fu caratterizzato da un contro-sviluppo verso [il metodo] intergovernativo, e via dall’integrazione [politica]...

[I] vincoli giuridici erano “*for real*.” Una volta adottati (la frase cruciale è [proprio] *una volta adottati*), gli obblighi comunitari sarebbero stati difficili per gli Stati Membri da eludere... In ciò che può quasi dirsi un processo senza pietà, gli Stati ripresero [allora] il controllo del *decisionmaking* comunitario... [Come] originariamente inscritto nel Trattato [CEE] esso possedeva [infatti] forti elementi di sovra-nazionalità decisionale... [Ma] nel Periodo Fondativo, in quasi ogni fase dei processi decisionali, gli Stati Membri, spesso a spese della Commissione, riassunsero una voce dominante... separatamente e congiuntamente...

Più “forte” il diritto diventava in termini di effetto obbligatorio, e tanto meno gli Stati Membri erano disposti a dar via le loro prerogative quanto al controllo dell’emergere di tale diritto e alla sua opponibilità agli Stati stessi... Quando il diritto internazionale è... vincolante non solo *per* gli Stati, ma anche *negli* Stati, e quando vi siano rimedi legali effettivi per ottenerne l’applicazione, le pratiche di *decisionmaking* diventano improvvisamente importanti, anzi cruciali...

[U]na vera comprensione di [ciò]... può esser raggiunta solo attraverso un connubio fra queste due visioni confliggenti all’interno di una narrativa unica, nella quale l’interazione del giuridico con il politico, ed il conseguente equilibrio, costituiscono la caratteristica fondamentale della struttura legale e dei processi decisionali comunitari... Proprio tale caratteristica aiuta a spiegare l’unicità e la stabilità di... un apparato di governo che raggiunse un livello d’integrazione [normativa] simile a quello riscontrabile soltanto negli Stati federali maturi, e che eppure conteneva un ruolo [decisionale] per gli Stati Membri, il quale, lungi dal risultare minacciato, ne uscì perfino rinforzato.<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup> Sulle origini e lo sviluppo del processo d’integrazione europea dal punto di vista storico-giuridico, si veda Daniele (2015), 1-53.

<sup>282</sup> J.H.H. Weiler, ‘The Transformation of Europe’, in *The Yale Law Journal* 100, 1991, 2403, 2410, 2423-24, 2426, e 2431. [*enfasi aggiunta*]



Sullo sfondo di tale tensione fra possibili differenti gradazioni di sovranità giuridica/politica europea, si tratterebbe allora inoltre di stabilire se, in parallelo agli sviluppi giuridico-ordinamentali che seguirono nelle decadi successive—sviluppi primari-Realisti e secondari-Puristi—<sup>283</sup> si sia verificata pure quella “sempre più stretta unione fra i popoli d’Europa,” che sin dal principio è stata uno degli obiettivi dei Trattati.<sup>284</sup>

Una simile evoluzione sarebbe in effetti *socialmente* necessaria al fine di poter modificare anche quello che è, per così dire, il “diritto sovrano di proprietà” appartenente a ciascuno degli Stati Membri. Come? Discernendo la parte “aggiuntiva” derivante dal “tutto,” per attribuire la stessa in una sorta di “comunione legale” interstatale dello “spazio condominiale europeo” socio-politicamente creatosi, mentre ciascuno Stato “comproprietario” conserverebbe pure la propria “quota esclusiva” di sovranità.

E mentre per quest’ultima continuerebbero a valere i rilievi analitici e gli argomenti critici sviluppati in relazione ai modi più classici di manifestazione della sovranità statale esterna, avendo invece riguardo alla possibilità di un singolo corpo politico nato dalle (*e sovrapposto alle*) comunità nazionali europee, diverrebbe necessario comprendere se la formale integrazione giuridica, consistente nel rapporto fra un’Europa unita e le sue istituzioni centralizzate, sia tale da potersi parlare di una sovranità legittima(ta).

La struttura decisionale dell’Unione Europea presenta infatti alcune caratteristiche che sono uniche nel panorama delle organizzazioni internazionali. Si tratta in modo particolare di quei profili attinenti, da un lato, alla presenza di un’assemblea legislativa che si vorrebbe composta da rappresentanti eletti direttamente da un “*demos* europeo,” secondo criteri che tuttavia pongono ancora in risalto le singole cittadinanze nazionali. Ed in misura ancor più originale—sebbene alquanto preoccupante per alcuni commentatori—si tratta, dall’altro lato, della competenza assegnata ad un organo esecutivo-propulsivo dal carattere spiccatamente burocratico, il quale è stato definito come “la più drammatica recente asserzione della superiorità di forme tecnocratiche di governo... [quella] Commissione [che] reclama un ruolo centrale nelle attività europee di *policy-making* come una specie di titano tecnocratico.”<sup>285</sup>

Prima però di passare all’esame delle istituzioni dette rappresentative dell’Unione nel suo complesso, e funzionanti secondo il “metodo comunitario” o “dell’integrazione,” al fine di vagliar che cosa implichi la loro esistenza in termini di sovranità secondo l’analisi condotta in precedenza, è bene dedicare alcune

---

<sup>283</sup> Sullo sdoppiamento dell’ordinamento europeo in due livelli normativi —sociale e politico— si veda teoria legale proposta nel capitolo II.5.

<sup>284</sup> Il tema in questione è fra quelli centrali della cosiddetta *Brexit*. Non dovrebbe perciò stupire se la questione sia fra gli interessi di ricerca del Parlamento britannico, il quale ha prodotto un *report* al riguardo, ad opera di V. Miller, ‘Ever Closer Union in the EU Treaties and Court of Justice case law’, in *House of Commons Library*, Briefing n. 07230, 2015: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7230#fullreport>.

Come dallo stesso ricordato (*ibidem*, 4-5):

- il Trattato del 1957 che stabilì la Comunità Europea, nel suo Preambolo conteneva già l’obiettivo della “unione sempre più stretta fra i popoli d’Europa;”
- l’articolo 2 del TCE ne promuoveva anche lo ‘spirito’ nella sua descrizione dei fini della Comunità, chiudendo con [il diverso inciso riferito a] “le più strette relazioni fra gli Stati ad essa appartenenti;”
- secondo poi l’Atto Unico Europeo del 1986, gli Stati Membri erano “mossi dalla volontà di... trasformare le relazioni fra gli stessi, [intesi] *come un tutto*, nell’Unione Europea;”
- l’obiettivo della “unione sempre più stretta” venne dunque mantenuto nel Preambolo del Trattato sull’Unione Europea del 1992, il quale vi soggiungeva però —come ribadito all’articolo 1 del TUE— che “le decisioni [fossero] prese il più vicino possibile al cittadino, in accordo al principio di sussidiarietà;”
- e il preambolo del Trattato di Amsterdam del 1997 aggiunse un’ulteriore qualificazione... affinché le decisioni stesse fossero prese anche “il più apertamente possibile...”;
- infine, dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, secondo il nuovo articolo 1 del TUE, questo “marca una nuova fase nel processo di creare un più stretta unione fra i popoli d’Europa,” mentre nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione ‘uno spirito di solidarietà è specificato o inerente in molte delle politiche europee ed è altresì contenuto nella Clausola di Solidarietà all’articolo 222 TFUE.’

<sup>285</sup> M. Shapiro, ‘The Globalization of Law’, in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1 (1993) 37, 45-6.



preliminari osservazioni al metodo della cooperazione intergovernativa, il quale trova pur sempre ampia applicazione anche nel contesto istituzionale europeo, senza delle radicali differenze di funzionamento.

Al riguardo possono perciò richiamarsi le considerazioni poc'anzi svolte in merito all'ambito internazionale, ed aventi valenza generale quanto agli aspetti afferenti la legittimazione giuridico-politica della inter-governamentalità, quale pratica decisionale che vede coinvolte sia cariche rappresentative statali, quanto —anche più frequentemente— gli agenti governativi nazionali senza mandato elettivo.

### *Il Consiglio UE e il Metodo Intergovernativo “Potenziato” Europeo*

Tenendo dunque a mente le notazioni sviluppate nella sezione precedente, è interessante ritornare su quanto osservato da Weiler, sempre nel suo celebre lavoro su *La Trasformazione dell'Europa*.

[I]l riferimento agli “Stati Membri” come un concetto/attore omogeneo è fuorviante in diversi modi... Nel discutere del Deficit Democratico è più accurato parlare invece di “governi,” i.e. la branca esecutiva, di ciascuno Stato Membro. Bisogna ammettere che sia lo stesso Trattato ad [aver] getta[to] i semi del Deficit Democratico facendo degli esecutivi statali il legislatore finale nella Comunità [oggi Unione].

I membri del Consiglio decisore sono, per prima cosa, tutti i membri delle rispettive branche esecutive, quindi direttamente rappresentative dei loro governi statali... La responsabilità politica diretta... resta affidata ai parlamenti statali, a cui i membri del Consiglio sono tenuti a rispondere... Il solo modo formale in cui potrebbe essere assicurata l'*accountability* sarebbe tramite uno stretto controllo *ex ante* da parte delle assemblee nazionali sulle attività dei ministri nel foro comunitario. Ciò si è largamente dimostrato non fattibile. Il risultato netto è che le branche esecutive degli Stati membri spesso agiscono, insieme, come un legislatore vincolante al di fuori di ogni decisivo controllo di qualsiasi camera parlamentare.

I cambiamenti dei processi decisionali hanno significato che non era semplicemente la Voce degli Stati Membri ad uscirne rafforzata, ma la Voce dei “governi.” Non è interamente fantasioso evincerne che l'accettabilità del sistema comunitario nel Periodo Fondativo... [si spiegasse] per l'accrescimento del potere dei governi (la branca esecutiva) di per sé.<sup>286</sup>

Gli importanti rilievi effettuati da Weiler oltre un quarto di secolo fa'—e più precisamente alla vigilia della conclusione del Trattato di Maastricht del 1992—sembrano conservare ancora oggi gran parte della loro portata critica, a dispetto delle rivisitazioni nelle procedure di *governance* europea intervenute grazie alle modifiche dei Trattati istitutivi sino a quello più recente di Lisbona del 2007: e segnatamente a dispetto dell'introduzione, storicamente travagliata, di una piena parità fra le rispettive posizioni del Consiglio e del Parlamento Europeo nell'attuale procedura legislativa ordinaria—ma non ancor, invece, qualora si applichi una delle procedure speciali, come neppure in materia di Politica Estera e Sicurezza Comune: tutti casi in cui il ruolo (dei governi nazionali) degli Stati membri resta di assoluta preminenza.

Ciò sembra deporre in favore della tesi secondo cui, per quanti raffinamenti e riequilibri possano introdursi nelle soluzioni offerte dai Trattati al fine di un più pesante bilanciamento di poteri —tanto fra le istituzioni europee, quanto fra Bruxelles e “la periferia”— il persistere di una illegittimità democratica sia *decentrato*, e stia nell'insufficiente controllo statale dei propri esecutivi, “veri vincitori” di autorità sovrana “sottratta” agli schemi costituzionali nazionali, ma *in conformità agli stessi* oltre che ai trattati.

Così, per esempio, qualora sia applicata la procedura di co-decisione fra Consiglio e Parlamento UE, la soluzione offerta a livello di Unione —consistente in una separazione del potere legislativo e in un

---

<sup>286</sup> Weiler (1991), 2430.

rafforzamento della diretta legittimazione democratica di una delle due istituzioni che lo condividono— è stata appunto prevista e regolata dal solo livello centrale europeo: non invece internamente dagli Stati: né seguendo modelli di democrazia partecipativa per la *governance* UE; né tramite meccanismi rivolti ad attuar il principio rappresentativo nazionale, ad es. tramite l'espressa fiducia a chi siede nel Consiglio.

Di fatti, dal primo punto di vista, a tutt'oggi restano sempre sconosciuti (a) sia l'esito del lavoro preliminare predisposto per il Consiglio UE, (b) sia il contenuto delle riunioni all'uopo tenute, ex articolo 240 TFUE, dal Comitato dei Rappresentanti Permanenti (o COREPER): quell'organo ausiliario formato dai diplomatici accreditati dagli Stati Membri, il quale rispecchia la composizione del Consiglio, ed il cui “compito più importante consiste nell'esame preliminare —quanto spesso decisivo— di tutte le proposte che la Commissione vuole sottoporre al Consiglio.”<sup>287</sup>

Ebbene, se possono comprendersi le difficoltà nel trovare un accordo fra tutti gli Stati che fan parte dell'Organizzazione, al fine di emendare le regole procedurali di quel tipico organo intergovernativo, e ciò per integrarne il funzionamento suo proprio (che segue una logica di maggioranza) con dei principi che lo rendano, se non più partecipativo, quanto meno più trasparente, riesce assai meno comprensibile —e giustificabile in ambito UE— che il singolo governo statale non dia la necessaria pubblicità ai lavori preparatori riguardanti le posizioni che dallo Stato stesso verranno assunte in sede europea, se del caso sollecitando l'intervento di portatori d'interessi **nei processi di formazione della volontà del paese** con riguardo a delle decisioni interstatali comuni, che andranno ad incidere sulla sfera nazionale.

D'altro canto, poi, oltre a tutti quegli atti che sono endo-procedimentali nell'*iter* decisionale europeo (ma che possono contenere una scelta statale, sostanzialmente finale, espressa dall'autorità diplomatica), nessun efficace schema di responsabilità politica sussiste neanche laddove si considerino invece i modi in cui le forme rappresentative nazionali si “interfacciano” con lo stesso Consiglio UE: organo di Stati, composto da soggetti supposti rappresentare “direttamente” i singoli paesi membri.

Senza considerare infatti i vari ministri facenti parte dell'esecutivo nazionale, competenti a partecipar in nome del loro Stato alle riunioni del Consiglio a seconda della “formazione” in cui questo opera per materia, neppure il ministro degli Esteri normalmente è una carica elettiva, bensì nominativa, senza alcuna fiducia espressa da parte del Parlamento. Pertanto, ad eccezione dei rarissimi casi in cui siano i capi di governo (o di Stato) in persona a prender parte alle riunioni del Consiglio UE, l'istituzione in questione —costituente il massimo organo legislativo europeo— difetta di una diretta rappresentatività democratica nazionale. Come è noto, infatti, i vertici statali intervengono soprattutto al livello di Consiglio Europeo, il quale non ha funzioni legislative, ma solo di altissima direzione politica dell'UE.

Quanto poi alla non esclusività del ruolo legiferante attribuito al Consiglio, dovuta all'ormai regolare condivisione di tale compito con il Parlamento Europeo, come già accennato, la stessa non ha eliminato la perdurante relegazione del Parlamento stesso al ruolo di mero consultore nelle procedure legislative speciali, né ha eliminato la sua esclusione dalle procedure decisionali relative all'Azione Esterna UE: situazioni, tutte queste, in cui il peso degli Stati Membri —vuoi come singoli attori internazionali, vuoi come un unico agente operante tramite il Consiglio UE— più rassomiglia a quello tipico degli esecutivi nazionali quando seguono il metodo intergovernativo classico, a livello multilaterale universale.

Potrebbe pertanto dirsi che l'indiretta legittimazione democratica del primo Legislatore europeo sia stata soltanto in parte rinforzata dalla funzione di co-decisore oggi riconosciuta al Parlamento Europeo, il quale, nonostante la sua storica (quanto graduale e faticosa) espansione della propria autorità politica, più che un'assemblea di europarlamentari, dovrebbe forse ancora oggi definirsi come una Camera di “rappresentanti nazionali in Europa” con diversa strada ancora da percorrere.

---

<sup>287</sup> Daniele (2015), 77.

## *Il Parlamento Europeo e la 'Sempre più Stretta Unione fra i Popoli d'Europa'*

Una breve analisi dei più recenti sviluppi istituzionali relativi all'assemblea parlamentare europea può efficacemente partire dal considerare il recente intervento del Presidente francese, Emmanuel Macron, davanti allo stesso Parlamento UE. Il suo discorso è andato in netta controtendenza rispetto all'azione storicamente svolta da un suo predecessore non proprio europeista, il generale Charles de Gaulle, principale artefice dell'Accordo di Lussemburgo del 1965, che a quel tempo “segnalò il rapido collasso di tutte le caratteristiche sovranazionali del *decision-making* comunitario.”<sup>288</sup>

A distanza di mezzo secolo, Macron ha invece parlato del “bisogno di una sovranità europea.”<sup>289</sup> Ora, quel che egli potesse voler intendere con tale espressione sarà fra breve oggetto di speculazione. Soffermandosi invece per il momento sulla bocciatura della specifica proposta avanzata, può notarsi come la mancata approvazione del progetto parrebbe far dubitare del carattere *realmente* europeo del Parlamento con sede a Strasburgo. Si trattava infatti di creare delle “liste europee” per le prossime elezioni del 2019, a copertura di quei (soli) seggi parlamentari che saranno resi vacanti in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione Europea *ex art.* 50 TUE, seggi che andranno quindi ripartiti fra gli altri ventisette Stati membri, andando in tal modo ad incrementare le rispettive quote di rappresentanti eletti *dai corpi politici nazionali*, piuttosto che da un unico corpo politico europeo.

È così sfumata l'occasione di dar perlomeno avvio ad un'effettiva, quanto parziale, europeizzazione dei meccanismi di elezione dei *Members of European Parliament* (MEPs), grazie a una circoscrizione con estensione continentale, dedicata cioè all'elezione di rappresentanti effettivamente europei, la quale costituirebbe il passaggio logico da presupporre alla creazione di partiti politici operanti *european-wide*. Guardando infatti allo stato attuale della costruzione europea, gli esistenti diritti di partecipazione civica riguardano soltanto quella politico-*rappresentativa*, e sono ancora dipendenti dalle identità nazionali.

---

<sup>288</sup> Così Weiler (1991), 2423, secondo cui “[l]evento cataclismatico fu la crisi del 1965 provocata dalla Francia, che obiettò all'entrata in vigore delle previsioni che avrebbero effettivamente introdotto il voto maggioritario alla fine del Periodo Transitorio... e che si risolse nel legalmente dubbio Accordo di Lussemburgo, tramite cui, *de facto*, ogni Stato Membro avrebbe disposto di un veto sulla legislazione proposta.” Da inizio anni Sessanta, De Gaulle si era fatto portavoce di una diversa visione europea, per realizzare la quale egli aveva promosso un dibattito fra i sei paesi comunitari sul problema della collaborazione politica, formulando ufficialmente un progetto dal quale derivò la costituzione della cosiddetta *Commissione Fouchet*, presieduta da un collaboratore del presidente francese, e che svolse i suoi lavori nel 1961-62. De Gaulle moveva da un progetto di revisione delle strutture istituzionali esistenti. La collaborazione politica doveva essere sviluppata *fra i governi*, e le istituzioni comunitarie avrebbero dovuto operare all'interno di quella unione intergovernativa la cui nascita era il principale obiettivo della *Commissione Fouchet*. Le due proposte da essa presentate in sequenza nel giro di un paio di mesi presupponevano che l'unione politica —un organismo costituito su basi interstatuali— assorbisse la Comunità, un'istituzione sovranazionale costituita sulla base dell'integrazione. Nella primavera del 1962, de Gaulle avrebbe poi cercato di persuadere gli altri cinque governi della CEE ad accettare la sua formula, incontrando diversi gradi di difficoltà. In particolare, l'opposizione olandese provocò l'insuccesso definitivo del 2° piano Fouchet. La CEE era salva, ma il problema politico di fondo non era stato risolto. Di qui il precipitare dei richiamati eventi nel 1965. Per maggiori ragguagli sulla posizione francese in quegli anni, relativamente all'avanzamento del processo di integrazione europea, si veda Di Nolfo (2008).

<sup>289</sup> Sul discorso del 17 aprile 2018 tenuto dal Presidente francese davanti al Parlamento UE si veda ad esempio l'articolo seguente: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/emmanuel-macron-eu-parliament-we-need-european-sovereignty>.

Tali identità costituiscono cioè sempre, sia per il diritto di voto attivo che per quello passivo, la sola determinante generativa della dinamica politica, tanto nelle scelte dei cittadini quanto per le affiliazioni ai partiti politici *nazionali*, le cui alleanze a livello europeo potrebbero variare dopo le elezioni, e assai di rado vengono prese in considerazione dall'elettore, il quale sceglie la persona o il suo partito domestico.

Ciò non significa peraltro che, dal punto di vista meramente giuridico, il diritto di eleggere gli MEPs provenga dall'essere Francese, Tedesco, Italiano... quanto piuttosto dall'essere *legalmente* europei, come forse risulterà con maggior evidenza qualora si dovesse ciò domandare a un cittadino britannico dopo la *Brexit*, e in particolar modo a qualcuno che abbia votato per rimanere nell'Unione Europea. La cittadinanza di un paese membro dell'UE è infatti il prerequisito formale per essere elettori europei, ed è agendo in tale veste, creata dai Trattati, che si può scegliere il proprio rappresentante al Parlamento Europeo: un parlamentare che tuttavia, oggi, deve possedere la medesima nazionalità di chi lo vota. Naturalmente non sarebbe questo il solo modo possibile in cui potrebbe articolarsi la traduzione giuridica del come possa e debba esprimersi politicamente la “concorrente” cittadinanza europea. Ed una identica notazione potrebbe pure farsi per quanto riguarda l'elettorato passivo, nel senso che ancor non è possibile aderire a un partito europeo, ma straniero, per candidarsi con lo esso alle elezioni di un Parlamento che tuttora rappresenta i popoli d'Europa, più che un singolo popolo europeo.

La soluzione bifasica per risolvere quest'apparente paradosso giuridico/politico, privilegiando una soluzione realmente federativa, starebbe nel conferire ai diversi elettorati europei un diritto di voto, anche non esclusivo, per eleggere candidati di nazionalità potenzialmente differenti dalla propria, creando in tal modo una “domanda” politica europea, e con essa i presupposti affinché si abbia pure una “offerta” di partiti razionalmente interessati ad operare con formazioni transnazionali su tutto il continente, ai suoi diversi livelli: da quello “più alto” o centrale, dell'organo parlamentare europeo, a quelli municipali dei distinti Stati Membri—proprio come già accade, del resto, in ambito nazionale.

Perciò, che la proposta francese fosse o meno sufficiente per poter parlare di una sovranità europea vera e propria è discutibile. Essa rappresentava piuttosto un passo in quella direzione, restando comunque ben lontana da una tale meta. La forma di legittimazione elettorale del potere politico suggerita dal presidente Macron avrebbe infatti operato soltanto in proporzione minima: e ciò anzitutto nel senso che l'autorità legislativa in questione, sarebbe stata politicamente sorretta dalla “circoscrizione Europa” soltanto in misura minoritaria rispetto al prevalere di circoscrizioni nazionali. In secondo luogo, essa avrebbe ancor più scarsamente pesato nel quadro d'insieme dei congegni legittimanti la vasta e complessa architettura istituzionale europea, entro la quale il Parlamento è soltanto una delle variabili.

È comunque indubbio che il metodo in questione, rifacendosi ad una concezione consultiva dell'elettorato indirizzata direttamente a un corpo politico europeo—oltre a testarne l'effettiva esistenza alla luce dell'interesse che avessero dimostrato i cittadini europei, in base alle risultanze dell'afflusso di voti espressi per la circoscrizione in parola—avrebbe altresì costituito un lento avanzamento verso una federalizzante sovranità europea, per quanto timido o iniziale che quell'avanzare fosse rispetto al complessivo prevalere delle *singole sovranità (inter)nazionali* degli Stati Membri.

È del pari chiaro come ciò che “i sostenitori di un *decision-making* più maggioritario all'interno dell'Unione Europea vorrebbero, in effetti, sia un trasferimento dell'applicazione del criterio democratico dal livello nazionale a quello europeo... muovendo il centro costituzionale dal sistema di governo nazionale a quello europeo.”<sup>290</sup> Restando però nei limiti della proposta suddetta, non si sarebbe andati a intaccare l'ibrida natura politica del modello europeo: piuttosto, la si sarebbe accresciuta,

---

<sup>290</sup> L.M. Poiars Maduro, ‘Europe and the Constitution: What If This Is As Good As It Gets?’, in Weiler and Wind, ‘European Constitutionalism’, in J.H.H. Weiler and M. Wind, *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, 2003, 81.

corredandolo di una nuova forma di legittimazione, secondo la logica della graduale integrazione dei diversi popoli europei, senza per questo rinunciare alla loro diversità, né tantomeno alla loro sovranità, creando però forse un canale che risalti la consapevolezza della necessità di solidarietà sociale fra di essi.

La diversificazione delle sorgenti di legittimità politica dell'Unione Europea, peraltro, nella sua obiettiva complessità, realizza un bilanciamento fra i detentori di autorità decisionale, bilanciamento che potrebbe dirsi accrescere la responsabilizzazione e il controllo di ciascuna istituzione *sia dal basso*, secondo cioè una logica “democratica-verticale;” *sia in alto*, in modo orizzontale/trasversale: e cioè fra i diversi poteri istituzionalizzati europei, oppure fra gli stessi ed i governi degli Stati Membri, col risultato di mettere in moto un più sofisticato sistema di pesi e contrappesi fra le autorità politiche. Entrambi tali aspetti sono esaminabili ad un'analisi della Commissione Europea e delle sue potenzialità.

### *La Commissione come Organo “Rappresentativo” dell'UE e Nuova Branca di Governo*

Riguardo alla Commissione si tratta di comprendere, da un lato, di quale forma di legittimazione giuridico-politica essa potrebbe godere in termini democratici, a livello popolare diffuso, così da sfatare il mito di una dominante tecnocrazia europea. E bisognerebbe poi, dall'altro lato, riflettere sul fatto che il potere tecnocratico possa configurare un tipo di autorità in grado di bilanciare, senza per questo in definitiva prevalere (come magari il potere giudiziario), su un potere più strettamente politico, come quello esecutivo o legislativo. Anche tali profili hanno peraltro un impatto fondamentale sulla domanda relativa all'effettiva esistenza o meno di una formale sovranità europea, e più in particolare in merito al fatto che la stessa possa dirsi “rappresentata” dalla tanto sovente criticata “eurocrazia.”

Che la Commissione sia in qualche modo rappresentativa della cittadinanza europea formalmente istituita dal Trattato di Maastricht (e riconosciuta all'articolo 20 del TFUE), è qualcosa di difficilmente sostenibile laddove tale idea venga articolata *contro* la credenza di fondo in una rappresentanza politica dei singoli individui, qualora cioè l'idea stessa venga ad esser presentata in controtendenza rispetto a quel credo comune cui la *forma mentis* liberale ha abituato il cittadino moderno: non meramente, cioè, come a qualcosa di insostituibile; ma addirittura come a uno strumento per difendere e per far prevalere gli interessi propri dell'individuo votante o della sua classe sociale, piuttosto che della comunità intera.

Il punto qui non è però una rinuncia ai diritti di voto o di elettorato passivo, faticosamente ottenuti e ampiamente giustificabili, seppure talvolta sopravvalutati (per non dire idolatrati), e talaltra assai sminuiti od inutilizzati. Il principio rappresentativo e i poteri da esso sostenuti, legislativo o esecutivo che siano, infatti, non soccombono davanti ad un'autorità diversamente legittimata rispetto ad essi, in base a una supposta conoscenza e/o imparzialità. Oltre che antistorico, ciò sarebbe anatema per gli abusi cui tale forma di legittimazione potrebbe prestarsi. Sembra però anacronistico rifletter sulle forme di legittimità del pubblico potere soltanto in termini di mutua esclusività fra un modo “migliore” e uno “peggiore.”

Perciò, fermo restando che la popolazione abbia una preferenza per quel metodo che a suo giudizio garantisce un più sicuro controllo di un certo tipo di autorità, ciò non significa che il popolo non possa riconoscere la necessità di altre tipologie di potere, che per il tipo di funzioni loro assegnate richiedano particolari competenze, e quindi domandino modi diversi per l'accesso a un certo ruolo pubblico, al suo controllo democratico, e alle possibilità di bilanciamento con altre tipologie di poteri ed autorità.

Come si vedrà nella successiva sezione dedicata al potere burocratico, la questione non è né nuova né specifica del contesto internazionale. A livello nazionale, essa riguarda infatti anche la magistratura così come le banche centrali, della cui necessaria indipendenza o *expertise* in pochi sembrerebbero

voler dubitare. Eppure, riguardo alle burocrazie internazionali, visti i loro profili di estraneità *rispetto alla comunità politica*, il problema diventa più sensibile, colorandosi anche di una certa polemicità.

Sorvolando su quest'ultima, e rinviando per il momento l'analisi degli aspetti generali del problema per concentrarsi invece sul solo piano europeo, può rilevarsi come sia stato opportunamente rimarcato il bisogno di *integrare* —e non sostituire— la legittimazione politica scaturente dall'approccio liberale, accrescendo la complessiva legittimità sistemica grazie a un metodo partecipativo complementare, focalizzato sul procedimento:

Il principale vantaggio di un tale approccio è duplice. Un dialogo estensivo con i vari segmenti della società civile ovvierebbe ad alcune deficienze della democrazia rappresentativa al livello europeo, abilitando [giuridicamente] coloro che desiderano dire la propria nei procedimenti di *decision-making*. Così facendo, si potrebbe incrementare la legittimità delle decisioni prese dagli organi Europei, giacché esiste evidenza empirica a suggerire che le decisioni prese da pubbliche autorità (anche non rappresentative, come le corti) vengano più facilmente accettate quando appaiono esser state assunte in conformità a delle procedure giuste e imparziali... [C]iò che parrebbe essere richiesto è... un riconoscimento formale dei diritti di partecipazione che sia custodito nello stesso Trattato.<sup>291</sup>

Ragionando dunque in termini di complementarietà (e non di avversione) tra i modelli democratici elettivi e quelli deliberativi, bisogna comunque notare come la prevalente concezione degli organi burocratici rimanga però ad oggi sempre ancorata al paradigma democratico dominante, il quale

riposa su una visione meccanica delle politiche pubbliche, simile ad una cinghia di trasmissione in cui gli elettori controllano il Parlamento, il Parlamento controlla l'Esecutivo, e quest'ultimo tiene la burocrazia sotto controllo. Tuttavia, le situazioni della vita reale tendono a essere molto più complesse. Ogni collegamento della catena sviluppa degli interessi propri e può venire catturato da interessi specifici di qualche tipo. Inoltre, il sovrano che deve essere rappresentato, è lontano dall'essere una creatura omogenea... Questi problemi strutturali, che indeboliscono il funzionamento della democrazia rappresentativa al livello nazionale, vengono amplificati a livello europeo.<sup>292</sup>

Se dunque, secondo Renaud Dehousse, l'autore dei precedenti rilievi, 'dovremmo riconsiderare la tradizionale enfasi sulle procedure legislative nelle discussioni sulla legittimità delle istituzioni europee', ciò è perché 'anche a livello nazionale, dopo tutto, la natura riduttiva della democrazia rappresentativa, ulteriormente distorta dalla struttura di molti sistemi elettorali, rende impossibile per i parlamenti riflettere perfettamente l'ampia gamma di interessi e sentimenti che coesistono entro una singola comunità politica... [e] di qui l'attrattività di forme alternative di legittimazione, che forniscano una qualche modalità di partecipazione diretta delle parti [sociali] interessate nel processo decisionale.'<sup>293</sup>

Questo "approccio parallelo" caldeggiato da Dehousse, come da lui rilevato, potrebbe anzitutto costituire un rimedio per la totale mancanza di trasparenza della "comitologia europea:" una prassi che, "per quanto positiva dal punto di vista dell'efficienza... può minare la legittimità del sistema, dato che si presta facilmente ad essere raffigurata come l'ennesimo esempio di un potere nelle mani d'un circolo chiuso di *élite*."<sup>294</sup> Oltre quindi a risolvere questo problema, ovvero a mitigarne la portata relativa

---

<sup>291</sup> R. Dehousse, 'Beyond Representative Democracy: Constitutionalism in a Polycentric Polity', in Weiler and Wind, 'European Constitutionalism' in J.H.H. Weiler and M. Wind, *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, 2003, 150-51 e 154.

<sup>292</sup> Dehousse (2003), 154-55.

<sup>293</sup> *Ibidem*, 141 e 150.

<sup>294</sup> *Ib.*, 143.

(secondo l'inclinazione di ciascuno), in definitiva l'approccio procedurale sarebbe comunque auspicabile laddove si rifugga dal vederlo come antagonistico rispetto al controllo esecutivo e parlamentare dei burocrati ed esperti di turno: "lungi dall'essere in conflitto l'uno con l'altro, [i due approcci] sarebbero in realtà reciprocamente rinforzanti."<sup>295</sup> Tale opinione non è però così pacifica.

### III.6. Dalla Burocratizzazione alla Tecnorazia: Un'Analisi Comparata

La letteratura accademica statunitense, forse più approfonditamente di quanto non abbia fatto quella nazionale europea, ha ampiamente esplorato la tensione esistente fra concezioni privilegianti l'archetipo di governo che gode di consenso politico espresso e il favore per un'amministrazione professionalizzata degli affari pubblici, analizzando i pregi e difetti dei relativi schemi decisionali come operanti secondo le logiche rispettive: maggioritarie-aggregative dei singoli interessi o procedimentali-deliberative del bene comune. In materia, si può iniziare col ricordare come, secondo Martin Shapiro, in America,

[la] fede nella tecnocrazia subì un declino dopo la Seconda Guerra Mondiale... [G]li esperti cominciarono a esser visti sempre meno come i neutrali ricercatori della verità al di sopra della mischia dei gruppi d'interesse politici, e più come loro stessi, dei portatori d'interessi in cerca di propri vantaggi...

Nessuno, tuttavia, propose di fare a meno del governo burocratico né venne prospettata la possibilità che la caratteristica distintiva delle burocrazie dovesse smettere di essere la competenza tecnica.

Invece, quel che viene ricercato è una maggior trasparenza delle, e una maggiore partecipazione nelle, prassi decisionali burocratiche. Dato che le moderne burocrazie sono proprio come Weber le ha descritte, razional-legalistiche, sembra ovvio che il diritto sia uno strumento a disposizione per conseguire più trasparenza e partecipazione.<sup>296</sup>

Pur riconoscendo il ruolo necessario e potenziale della legge nel vincolar proceduralmente le pubbliche amministrazioni, come anche la necessità che queste svolgano le proprie attività nella loro veste classica, sotto cioè la direzione d'un vertice politico a sua volta responsabile davanti al parlamento eletto dal popolo, come già notato in precedenza, lo stesso Shapiro, più di recente, si è detto assai critico del paradigma deliberativo nella sue versioni europea e globale. In particolar modo, nell'analizzare la sua posizione riguardo all'approccio del *Global Administrative Law*, il principale esponente di quest'ultimo, Benedict Kingsbury, ha notato come:

Shapiro enfatizz[ia] l'inerente conflitto fra concezioni politiche democratiche dell'amministrazione e concezioni tecnocratiche basate sulla esperienza specialistica, notando precedenti sforzi di risolvere o gestire questo dilemma, ivi comprese... le innovazioni del New Deal e una tradizione di pubblici funzionari generalisti elitari. Egli poi considera se [1] gli sviluppi nella *governance* regolamentare UE, incluso il processo comitologico supervisionato da esperti provenienti dai governi nazionali, [2] l'accoglienza della democrazia deliberativa e [3] lo sviluppo di agenzie indipendenti, rappresentino o meno una soluzione al problema nel contesto globale—una soluzione che sia superiore alle contrattazioni dirette fra Stati, e che potrebbe dimostrarsi un modello desiderabile per la *governance* amministrativa transnazionale più in generale.

La sua risposta è ampiamente negativa. In particolare, egli sostiene che dei concetti di democrazia deliberativa stiano venendo "dirottati" per legittimare forme di *decision-making* non democratiche,

---

<sup>295</sup> *Ib.*, 154.

<sup>296</sup> Shapiro (1993), 46.

dirette da tecnocrati con delle forti preferenze loro proprie in termini di *policy*, potenzialmente incrementando in tal modo altresì l'influenza nelle scelte politiche di potenti interessi privati.

Shapiro conclude che lo sviluppo di modelli di rappresentazione degli interessi secondo lo stile del diritto amministrativo americano, applicati dalle corti, possano costituire degli utili correttivi, fornendo così un appoggio qualificato della strategia di diritto amministrativo globale; egli avverte però che anche tale strategia può avere degli eccessi suoi propri.<sup>297</sup>

Le possibili intemperanze del potere giudiziario —altra specie di autorità deliberativa che rispetto a quella burocratico-amministrativa, se presenta alcune diversità, pur ne condivide certe caratteristiche— sono state in altra sede meglio analizzate da Shapiro con particolar riferimento al modello americano.<sup>298</sup> A livello generale, ciò rispetto a cui egli si è dimostrato più scettico è però quella razionalità discorsiva di stampo habermasiano,<sup>299</sup> la quale, anche ammettendo che sia tipica dei processi di “deliberazione,” Shapiro comunque dubita che sia in fondo poi così valida dal punto di vista concettuale:

Dai veri credenti proviene l'asserzione che decisioni di *policy* possano essere raggiunte non tramite negoziazioni, scambi di voti, e compromessi tra i differenti interessi dei diversi giocatori al tavolo delle trattative, ma invece attraverso una discussione che possa avere come risultato il trascendere la mera aggregazione d'interessi per arrivare a delle deliberazioni realmente buone e disinteressate...

La voga deliberativa è una riasserzione della fede nel pubblico interesse—una che abilmente ne sostituisce la definizione procedurale a quella sostanziale che [secondo la prima] è impossibile da ottenere. Se c'è abbastanza dialogo, alcuni reputano essere una questione di fede che il pubblico interesse emergerà.

Vi sono però diverse ragioni per essere agnostici se non ateistici riguardo alla deliberazione. Anche più fondamentalmente, ci sono pochi motivi di credere che persone con importanti interessi materiali di lungo periodo, nel raggiungere un particolare risultato, abbandoneranno quegli interessi e la loro dedizione a quei risultati, quando la luce della ragione emerge dal banchetto dei discorsi.<sup>300</sup>

Da un'analisi della posizione di Shapiro —è bene rimarcarlo— non risulta comunque una sua radicale ostilità verso i processi deliberativi, quanto piuttosto un rigetto della loro pretesa superiorità rispetto a quelli liberali, e ciò in ultima analisi a causa dell'impossibilità per i primi di garantire la correttezza dei loro risultati, a fronte di una (storicamente ben nota) maggior democraticità dei secondi. Rispetto così a ciò che qualcuno potrebbe reputare una disarmante semplicità procedurale dei modelli maggioritari, seguendo la *Political Jurisprudence*<sup>301</sup> di Shapiro quel che conta è piuttosto la certezza della possibile fallibilità astratta perfino del processo più imparziale e strutturalmente sofisticato dal punto di vista partecipativo, come rilevata da questo autore anche nella sua accurata analisi di uno dei fondamentali metodi di controllo delle decisioni assunte da un organo deliberante, amministrativo o giudiziario che sia: il loro dovere (procedurale) di motivare, secondo ragionevolezza (sostanziale).

---

<sup>297</sup> B. Kingsbury *et alii*, 'Foreword: Global Governance as Administration — National and Transnational Approaches to Global Administrative Law', in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68:1, n. 3 & 4, 2005, 122-13.

<sup>298</sup> M. Shapiro, *Who Guards the Guardians?*, The University of Georgia Press, 1988.

<sup>299</sup> J. Habermas, *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*, Beacon Press, 1985a; J. Habermas, *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Beacon Press, 1985b.

<sup>300</sup> Shapiro (2004), 305.

<sup>301</sup> Questa *legal theory* è “in un senso un tentativo di avanzare la studio sociologico del diritto attraverso un'ulteriore specializzazione... concentrandosi più in particolare sugli aspetti politici dell'interazione fra diritto e società, e descrivendo l'impatto concreto delle strutture giuridiche sulla distribuzione del potere.” specifically political aspects of law's interaction with society and describing the concrete impact of legal arrangements on the distribution of power” —M. Shapiro, 'Political Jurisprudence', in *Kentucky Law Journal* 52 (1963) 294, 295.



In sintesi... perlomeno l'esperienza americana suggerisce che "fornire ragioni" ha un forte potenziale di crescita. Comincia come un tenue ed automaticamente vincolante freno alla discrezionalità del merito amministrativo. Colui o colei che debbano fornire ragioni a chiunque altro saranno con probabilità più circospetti di quanto non sarebbero altrimenti; e chiunque debba fornire delle motivazioni al pubblico sarà con ogni probabilità più responsivo all'opinione pubblica di chi invece non fosse tenuto farlo.

Quando poi le corti valutano l'assolvimento del dovere di motivazione, comunque, l'*audience* delle ragioni si sposta dal pubblico ai giudici. E affinché i giudici valutino la ragionevolezza, essi devono aver abbastanza informazioni per decidere sulla adeguatezza delle ragioni fornite. I giudici non stanno lì meramente per benedire la facciata di false motivazioni.

Considerando anche la partecipazione di gruppi d'interesse nei procedimenti decisionali amministrativi, l'*audience* delle ragioni si moltiplica ulteriormente. Ragioni devono essere fornite non soltanto in generale, e al pubblico, e ai giudici, ma anche ai partecipanti. Oltretutto, le ragioni che i partecipanti vogliono... sono i motivi di rigetto o di accettazione per ogni specifica pretesa.

Tutto ciò può infine condurre il "dare ragioni" a divenire una domanda giudizialmente esecutiva affinché l'autorità procedente dimostri di avere assunto proprio la miglior decisione possibile [provvedimento o regolamento amministrativo] all'interno del suo margine discrezionale.

Un amministratore che dovrà individuare la regola "migliore," di certo... non ha altra scelta che scegliere quella che sarebbe la regola migliore secondo la corte che verrà adita. Così, un requisito procedurale, che aveva cominciato come un tenue e generico vincolo alla discrezionalità, può divenire una sostituzione della discrezionalità giudiziale per la discrezionalità amministrativa.

Questo potenziale di crescita non è però altro che questo—un potenziale.

Tali sviluppi potrebbero non aver luogo, o potrebbero accadere solo in parte. Ed anche se gli stessi possono arrivare piuttosto lontano, i giudici hanno sempre discrezionalità sulle loro decisioni. Individualmente, essi possono essere più o meno soddisfatti delle ragioni date dagli amministratori.

Diverse ragioni senza dubbio incidono sulla propensione di un giudice a premere sul dovere [procedurale] di motivazione per spingersi sino a valutazioni giudiziali del merito sostanziale... Bisogna invece notare che [all'opposto] il requisito di motivazione costituzionale non è mai tanto procedurale quanto può essere quello amministrativo...

I Poteri Legislativi non son visti come soggetti al dovere di motivazione formale. Né la costituzionalità di una legge verrà confermata da una Corte... per il semplice motivo che il Legislatore abbia motivato... In altre parole... il dovere di motivazione costituzionale non accresce la trasparenza o la responsabilità democratica del processo legislativo assicurando che il popolo venga informato del come e del perché un particolare tipo di scelta normativa è stata compiuta. [...]

Il diritto amministrativo e costituzionale secondo l'esperienza americana sollevano [quindi] la questione del se l'obbligo di motivare nella Comunità [oggi UE] sia tanto sostanziale quanto procedurale...

Per prima cosa, [esso] è un requisito puramente procedurale. In teoria, la [Corte Europea di Giustizia] invaliderà l'azione del Consiglio o della Commissione sulla quale non abbia preoccupazioni sostanziali solamente in base al fatto che le motivazioni non sono state fornite. Tale rigore procedurale viene però temperato in vari modi.

La [Corte] ha ripetutamente sostenuto che la natura ed estensione delle ragioni da addurre dipenda dalla natura e dalle circostanze o dal contesto della specifica azione intrapresa... [Essa] tende a richiedere solo ragioni generali per la legislazione di maggior calibro e a domandare ragioni più dettagliate per gli atti maggiormente circostanziati... Eppure, il riconoscimento di un dovere di dialogo sarebbe completo solo se vi fossero almeno alcuni casi di portata maggiore in cui le decisioni della Commissione fossero annullate per mancanza di un'adeguata risposta alle parti coinvolte...

La ragione essenziale per cui le parti spingono e la [Corte] resiste al dialogo risiede nella distinzione fra trasparenza e partecipazione...

Il requisito del dialogo si è fatto strada nel diritto americano perché le corti d'America sono andate alla ricerca non soltanto della trasparenza ma della partecipazione nei procedimenti di normazione secondaria.

I [famosi] requisiti di “*notice & comment*” dell’APA [l’*Administrative Procedure Act* del 1946]<sup>302</sup> incorporano il valore partecipativo nel diritto amministrativo americano. La teoria politica liberale... che è stata l’ortodossia guidante la politica americana nel dopoguerra, domandava che ciascun gruppo con un interesse venisse ammesso a partecipare in ogni procedimento governativo riguardante quell’interesse.

Le corti americane adottano il requisito del dialogo come un mezzo per facilitare il sindacato sul rispetto da parte delle agenzie regolatrici del loro impegno alla partecipazione di gruppo. I [requisiti fissati] dall’APA possono essere soddisfatti meramente consentendo ai gruppi interessati di parlare. L’agenzia non ha realmente bisogno di ascoltare. Se, tuttavia, l’agenzia è tenuta a rispondere ad ogni cosa che il gruppo dice, allora l’agenzia stessa deve quantomeno ascoltare a sufficienza da fornire una risposta.

Le corti inventarono il requisito del dialogo per garantire che le agenzie non solo ricevessero gli argomenti presentati dai partecipanti non-governativi, ma li prendessero sul serio. Se la [CGE] si attaccasse minuziosamente alla trasparenza come solo obiettivo... sarebbe improbabile che potesse muoversi verso un dovere di dialogo. Eppure la partecipazione nel sistema di governo da parte dei soggetti interessati dalle decisioni governative presenta un valore persuasivo crescente nella società contemporanea.<sup>303</sup>

Ciò è oggi particolarmente vero fra i sostenitori, come Mark Seidenfeld, di un “Repubblicanismo Civico:”

[Esso] richiede che il diritto si conformi simultaneamente con il consenso popolare, ma non per questo rappresenti una mera conta delle preferenze private delle persone... Per risolvere questa tensione, un processo decisionale civico repubblicano deve esplicitamente scegliere il livello d’influenza politica che meglio bilancia il requisito di deliberazione con quello dei risultati supportati popolarmente.

Tale scelta dovrebbe dipendere dalle circostanze presenti e dall’etica politica [prevalente] al tempo in cui è stato creato il procedimento. Quindi, anche se un sistema di *checks and balances* sembrava adeguato ad assicurare deliberazioni congressuali quando la Costituzione venne ratificata, quei pesi e contrappesi potrebbero non essere sufficienti a vietare oggi influenze faziose.

In ragione della presenza d’istituzioni politicamente tanto influenti come la stampa moderna, le grandi corporazioni e i gruppi d’interesse privati... il problema oggi non è una mancanza di responsabilità all’interesse popolare, ma piuttosto una eccessiva responsabilità ad ogni immediato e volubile capriccio o alle potenti fazioni che esercitano un’influenza sproporzionata sulle elezioni politiche.

[L]’equilibrio procedurale si è inclinato troppo pesantemente a favore dell’influenza politica allontanandosi dalla deliberazione dei *decision-makers*. Le agenzie amministrative —la cosiddetta quarta branca del governo— può essere la sola istituzione capace di realizzare l’ideale civico repubblicano della decisionalità deliberativa. Il Parlamento aderisce primariamente a norme pluralistiche... Le corti, tuttavia, sono troppo lontane dalla voce della cittadinanza... Le agenzie amministrative, [invece], ricadono fra i due estremi di un Congresso oltremodo politicamente responsivo e delle corti ultra-isolate.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Per un studio di come l’APA venne approvato e successivamente modificato si veda M. Shapiro, ‘APA: Past, Present, Future’, in *Virginia Law Review* 72 (1986) 447.

<sup>303</sup> M. Shapiro, ‘The Giving Reasons Requirement’, in *University of Chicago Legal Forum* (1992) 179, 188-89, 193, 198, e 205.

<sup>304</sup> M. Seidenfeld, ‘A Civic Republican Justification for the Bureaucratic State’, in *Harvard Law Review* 105 (1992) 1511. Secondo Seidenfeld, “le potenziali trappole inerenti all’approccio civico repubblicano ricadono in quattro categorie distinte:” (a) dei regolamenti che promuovono gli interessi privati dei decisori; (b) la cattura dell’agenzia da parte d’interessi privati; dei (c) regolatori che perseguono una loro concezione del pubblico interesse; (d) la coercizione della cultura politica dominante (*ibidem*, 1562 ss.). Lo stesso Seidenfeld suggerisce però dei modi di evitare ciascuno di essi (*ib.* 1563-76).

Secondo Seidenfeld, infatti, “la legittimità del potere giudiziario deriva dall’utilizzo di un processo decisionale ragionato.”<sup>305</sup> E se per tale motivo è stato da altri sostenuto che sarebbe dunque tale potere a doversi considerare “la branca [di governo] meno pericolosa,”<sup>306</sup> la maggiore apertura democratica del modello partecipativo combinata con la ragionevolezza deliberativa renderebbe il governo di tipo civico-repubblicano, di ispirazione spiccatamente amministrativa, più equilibrato, e quindi da preferire.

Peraltro, fra coloro che sottolineano i meriti del metodo deliberante, può altresì menzionarsi chi ne ha esteso l’applicabilità finanche a quella sede istituzionale in cui l’approccio maggioritario ed altamente politico è *de riguer*, cioè per quel massimo organo esecutivo internazionale dove lo spazio per partecipare è ben poco perfino per gli Stati, ed esistono anzi diritti di veto ad esclusivo appannaggio di poche grandi potenze: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Distinguere il vero ragionamento o la comunicazione sincera dall’argomentazione strategica nella politica mondiale è una sfida. Come può una persona sapere quanto, se mai, la diplomazia è orientata alla comprensione reciproca? Ed ancor più, è possibile concepire una qualsiasi interazione diplomatica che non sia influenzata dalla relazioni di potere? Fortunatamente non è necessario operare una distinzione al fine di supportare il fatto che l’argomentazione giuridica conti davvero in uno scenario come il Consiglio di Sicurezza... [Infatti] sia che vengano spinte dalla forza civilizzante dell’argomentazione strategica oppure dalla logica del vero ragionamento e della mutua persuasione, le tesi basate su norme giuridiche possono avere un impatto indipendente sul comportamento.

Secondo la prima logica, gli argomenti imparziali avanzano gli interessi poiché tanto chi vi fa ricorso, tanto il loro bersaglio, vedono un beneficio strumentale nel preservare la reputazione del loro comportamento come guidato dalla legge. Per la seconda logica, [invece,] il processo argomentativo funziona perché entrambi gli attori sono genuinamente aperti alla persuasione e pronti a cambiare le loro concezioni dell’interesse. Comunque sia, quindi, in entrambi i casi il risultato del dialogo può cambiare l’ambiente in cui gli attori operano. Ciò incide sul clima normativo nel quale gli argomenti strategici vengono impiegati, e potrebbe perfino cambiare le convinzioni e le identità degli attori.

In un foro come il Consiglio di Sicurezza, potrebbe esser impossibile sapere se le argomentazioni giuridiche in un dato caso siano strategiche o sincere (se alcuna lo è!), ma non è necessario fare una tale distinzione per perorare l’idea che tali argomenti possano contare.<sup>307</sup>

Tali considerazioni gettano luce sul fatto che un processo deliberativo ufficiale —a carattere misto maggioritario, poiché a tratti prevedente una “unanimità inversa” (richiedente cioè l’assenza di veti)— nondimeno possa essere piuttosto ‘informale’, nel senso che le regole di procedura disciplinanti i meccanismi decisionali del Consiglio di Sicurezza danno luogo ad una deliberazione che avviene ad esito di un contemperamento d’interessi sul quale continua ad incidere la politica di potenza, la quale era fine precipuo della Carta delle Nazioni Unite contenere, tramite appunto l’unico suo organo (esecutivo e più ristretto) in grado di assumere delle risoluzioni giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati Membri dell’ONU e, quindi, della Comunità Internazionale.

La composizione effettiva del Consiglio, che conta quindici paesi, fra cui cinque Membri Permanenti con diritto di veto e altri dieci seggi rotanti assegnati secondo criteri di ripartizione per rappresentanza geografica delle aree regionali del mondo, visto che in concreto vede rappresentanti nazionali esprimere

---

<sup>305</sup> *Ibidem*, 1543.

<sup>306</sup> Così A.M. Bickel, *The Least Dangerous Branch*, Bobs-Merrill, 1962, 24-27.

<sup>307</sup> Johnstone (2003), 454-55.

la volontà dei paesi in questione, ci riporta alla necessità di fornire una spiegazione del ruolo ricoperto dagli agenti diplomatici, come anche dei compiti svolti dalle burocrazie internazionali che li assistono.

Il che, come è stato finora sostenuto, dovrebbe avvenire ricorrendo a delle premesse concettuali che traggano inferenze da un'analisi comparata delle funzioni-tipo assegnate all'amministratore nazionale, all'"eurocrate" e al funzionario diplomatico internazionale. E beninteso, ciò non soltanto per quel che attiene alla concettualizzazione di ciascuna figura in termini di vincoli derivanti dal principio di legalità alla loro autorità formale, con limiti se del caso fissati tramite il reciproco controllo fra i rispettivi poteri, ma altresì in ragione della varietà di situazioni istituzionali in cui, all'interno di una pluralità di fori multilaterali, si stiano moltiplicando le occasioni di contatto fra le pubbliche autorità precedenti e altri attori o portatori d'interessi diretti o diffusi, dei quali la filosofia domanderebbe una teoria esplicativa riguardo al loro *status* giuridico e politico, tenendo presente che "la distribuzione di ruoli fra autorità nazionali e organismi internazionali, fra organi pubblici e attori privati tende a sparire sempre più."<sup>308</sup>

Senza contare le comunità epistemiche, infatti, i lobbysti e la società civile non sono mai stati così vicini ai centri di potere: consulenti professionali e accademici, organizzazioni non-governative (NGO) e corporazioni multinazionali, sono tutti agenti informali che possono cercar d'influenzare l'attività politico-burocratica intrapresa al loro interno, e ciò perfino quando non siano direttamente partecipanti in quei procedimenti di *decision-making* che prevedano la consultazione con attori non-statali, o nella previa fase strumentale di "creazione della conoscenza" coordinata dai segretariati internazionali.

In primo luogo, infatti, gli attori socio-politici, individualmente o in forma associata, a fronte di una pressappoco totale segretezza dei Ministeri degli Esteri nazionali, possono invece reperire informazioni, in misura variabile a seconda dei casi, attraverso mezzi digitali di accesso via web a documenti ufficiali come quelli pubblicati dalle istituzioni europee, se non addirittura aver accesso completo ai documenti di lavoro degli organi di certe organizzazioni internazionali, fra le quali l'UNESCO costituisce l'esempio di maggior rilievo, avendo l'Agenzia Specializzata delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze, la Cultura, l'Informazione e la Comunicazione, da tempo adottata una policy di "*total disclosure*" documentale,<sup>309</sup> oltre ad essersi fatta promotrice della creazione di *Knowledge Societies*.<sup>310</sup>

In secondo luogo, con le campagne di "*awarness-raising*," o quelle più specifiche di cosiddetto "*human-rights shaming*," le NGO hanno la possibilità di compensare certe disfunzioni del liberalismo che produce un 'fallimento di mercato' nel campo dell'informazione circa interessi sotto-rappresentati. Come ovvio, ad una tale argomentazione potrebbe contrapporsi quella secondo cui le organizzazioni non-governative sono poco democratiche esse stesse, se non del pari soggette alla "cattura" da parte di gruppi d'interesse; ma non è rispetto ad esse che il problema del principale-agente si pone in termini di pubblica funzione. Una regolarizzazione dei canali di accesso di tali attori affinché abbiano la possibilità imparziale di esprimere la loro opinione, ove opportuno, potrebbe infatti integrare procedimenti ufficiali, in combinazione con l'obiettivo di offrire ai cittadini (che la desiderino) una crescente opportunità di seguire direttamente la vita politica del paese (interna ed esterna) secondo i principi del pluralismo sociale e di neutralità, per essere informati sugli affari politici nei quali nutrono un legittimo interesse personale o in termini di amministrazione diffusa della comunità politica cui essi contribuiscono con il proprio lavoro. L'opinione pubblica nel suo insieme verrebbe così a disporre di un potere sociale rafforzato, e ciò non soltanto nell'offrire rappresentatività anche ai gruppi economicamente, politicamente ed ideologicamente meno rappresentati, ma altresì accrescendo la capacità della

---

<sup>308</sup> J.B. Auby, 'Is Legal Globalization Regulated? Memling and the Business of Backing Camels', in *Utrecht Law Review*, vol. 4, 3, 2008, 11. Si veda anche J.B. Auby, *Values in Global Administrative Law*, Hart Publishing, 2011.

<sup>309</sup> Si veda il database dell'UNESCO: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/resources/online-materials/publications/unesdoc-database/>

<sup>310</sup> UNESCO (2005).

cittadinanza attiva e prevedendo delle apposite maniere legali per far valere la responsabilità politica o l'eccesso di potere amministrativo delle autorità precedenti.

In terzo luogo, mentre gli Stati restano i principali agenti della società globale, le loro articolazioni nazionali, interne e all'estero, i vari *decision-maker*, sono sempre più esposti al pubblico scrutinio grazie alla maggior trasparenza permessa dalle nuove tecnologie, oltre che alla possibilità di essere contattati informalmente da parti private. Questi due aspetti andrebbero però tenuti distinti per l'evidente differenza di finalità fra un uso politico-sociale della digitalizzazione e il "clientelismo."

Passando quindi all'esame del fenomeno clientelare, può anzitutto notarsi come sia ancora nella letteratura americana che la questione si ritrova maggiormente trattata in merito alle burocrazie interne:

Una relazione di clientela è detta esistere quando un gruppo d'interesse ha successo nel divenire, agli occhi di una data agenzia amministrativa, la naturale espressione e l'esponente di un certo settore sociale, che in cambio costituisce il bersaglio naturale o il punto di riferimento dell'attività di quell'agenzia...

Quando si ha a che fare con gruppi di pressione, la burocrazia rappresenta la maestosità dello Stato; quando si tratta invece di legislatori, primi ministri, presidenti e corti, [a contrario,] la burocrazia spesso appare come un intruso extra-costituzionale negli affari di governo.

Quindi, come i gruppi di pressione... deve o fare in modo che le proprie azioni siano legittimate formalmente, oppure essere capace di negoziare con successo per ottenere un'influenza sulle decisioni. Deve altresì negoziare per i fondi finanziari che ne consentono l'esistenza e le operazioni.

Senza portare l'analogia troppo lontano, tali opzioni delle burocrazie interagenti con le istituzioni politiche potrebbero corrispondere alle opzioni legittime e a quella di clientela, disponibili per i gruppi di pressione nelle loro interazioni con la burocrazia.<sup>311</sup>

Rivolgendo poi lo sguardo ai contributi accademici riguardanti anche gli Stati europei, in uno studio comparato dei sistemi di amministrazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti, è stato notato come

La nozione di "*top-down policy-making*" implica che l'importanza di una decisione sia perfettamente correlata al livello gerarchico al quale viene presa. Pertanto ci aspetteremmo che le decisioni più importanti siano prese all'apice di un'organizzazione di governo, vuoi da un politico vuoi da un ufficiale, mentre coloro che si trovano più in basso nella gerarchia le portino semplicemente ad esecuzione.

Vi è un'evidenza schiacciante che suggerisce [però] come questo non sia il modo in cui il governo lavori. Importanti decisioni sono assunte a differenti livelli entro la strutture gerarchiche di governo.<sup>312</sup>

Le autorità strettamente politiche in effetti non lavorano mai da sole. Esse fanno affidamento sull'assistenza di uffici permanenti dell'amministrazione che forniscono una profonda varietà di *input* a carattere intellettuale, il cui peso di certo varierà a seconda della posizione formale detenuta all'interno della pubblica istituzione. Il punto è però che maggiore è il grado di professionalizzazione delle amministrazioni nazionali, come anche dei segretariati e dei tanti comitati internazionali, maggiori probabilità vi saranno che le idee da essi presentate arrivino alla finale adozione ed implementazione.

Alla luce dei rilievi sopraesposti, ci si potrebbe allora domandare se, in specie a livello internazionale, si stia assistendo all'ascesa di un paradigma di democrazia partecipativa che si sovrappone ai modelli più consolidati delle democrazie liberali, sempre validi (quanto invariati) sul piano nazionale, oltre il quale

---

<sup>311</sup> B.G. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 4<sup>th</sup> ed. Longman Publishers USA, 1995, 190 e 211.

<sup>312</sup> E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power – A Comparative Analysis*, University of Tennessee Press, 1985, 43.

sembrerebbe del pari esser in corso una tacita istituzionalizzazione di un nuovo principio di separazione dei poteri. Al fianco della classica tripartizione del potere politico, andrebbe infatti affermandosi una forma più o meno esplicita di bilanciamento del potere delle autorità politico-diplomatiche ad opera di quelle tecnocratiche, fra le quale la Commissione Europea rappresenta l'esempio più eclatante.

In tale ottica, le deliberazioni corredate dal contributo dell'*expertise* tecnica, con pubblico scrutinio e maggior apertura inclusiva, potrebbero rappresentare un complemento/limite alle funzioni e attività prettamente politiche o diplomatiche tipicamente fondate su una rappresentanza diretta o indiretta, mentre la tecnocrazia ancorerebbe la propria autorità e legittimazione ad un parametro in parte diverso dalla democraticità rappresentativa, restando subordinato alla stessa e controllato da apposite procedure democratico-partecipative-deliberative. E tanto meglio queste ultime dovessero venire articolate, tanto più le forme di governo tecnocratiche potrebbero pensarsi quale manifestazione integrativa e integrante di una sovranità internazionale "messa in comune" da più Stati, delegata cioè dai vari corpi nazionali a un organo legittimabile con norme di procedura, nel cui contesto la diplomazia potrebbe peraltro svolgere un ruolo di mediazione e collegamento fra il proprio popolo e la burocrazia internazionale.

## Conclusioni

Quando si contempla l'ultima fase della storia e della teoria politica può riconoscersi una sempre crescente associazione fra la comunità e lo Stato. Qualunque siano i mezzi attraverso cui si è realizzato un tale avanzamento —cambiamenti graduali nelle fondamenta dell'apparato governativo o drastici sconvolgimenti nelle forme di governo a seguito di guerre e rivoluzioni— questi hanno prodotto una maggiore integrazione fra la società e la burocratizzazione dello Stato centralizzato. Qualunque sia lo stadio in cui tali processi cominciarono a produrre i loro effetti, nei diversi paesi in momenti differenti, essi sono stati il prodotto di forze intellettuali, scientifiche, tecnologiche ed economiche, le quali hanno costantemente trasformato le condizioni e preoccupazioni dell'esistenza socio-politica a partir dall'inizio del XIX secolo. Può anzi dirsi che tali forze, abbiano inevitabilmente condotto a una più stretta associazione fra governanti e governati, così inevitabilmente che i tentativi di raggiungerla sono stati compiuti mediante il rovesciamento di regimi costituiti ogni qualvolta l'aggiustamento delle forme e attitudini governative sia risultato impossibile tramite dei metodi graduali o riformisti.

A livello teorico, spesso questi tentativi hanno provato non semplicemente a ridurre il divario fra la comunità e l'apparato statale, ma ad annullare la distinzione fra gli stessi: era questo il programma di Hegel, che asseriva l'evoluzione politica avrebbe dovuto condurre l'entità statale ad assorbire la nazione, o di Marx, il quale ribatté che il fine predestinato della società politica fosse quello di annichilire lo Stato. Tuttavia, i problemi fondamentali dell'organizzazione politica non vengono ad essere risolti da sistemi politici che cercano di ignorare la separazione fra le istituzioni di comando e le strutture sociali. Ciò è evidente se si considera l'instabilità degli Stati totalitari, o la sorte della convinzione marxista per cui lo Stato sarebbe svanito una volta che la società si fosse pienamente riorganizzata su basi socialiste.

I problemi sorgono dal fatto che il parallelo incremento della complessità sociale e della necessità di regolamentazioni pubbliche, mentre impongono una più stretta associazione fra Stato e società, ne hanno anche enfatizzato la distinzione. E nel campo delle concezioni politiche praticabili, il logico riflesso di un più stretto contatto fra le due componenti del corpo politico —con una prevalenza *de facto* del governo sulla comunità— ha visto la vittoria di una particolare (ad oggi incompleta) concezione della sovranità, riguardo ai modi di spiegare e giustificare l'autorità politica.

Giuristi e filosofi del diritto non hanno pienamente assolto tale compito, o meglio lo hanno fatto nel modo loro proprio; ciò è stato, nelle parole di Michel Troper, un eminente costituzionalista francese, nei termini seguenti:

...Dice [H.L.] Hart —ed anche [Hans] Kelsen— che abbiamo bisogno di concetti quali obbligazione, trasferimento di poteri e senso di legittimazione al fine di distinguere il potere sovrano dal potere puro... [E] hanno certamente ragione quando puntualizzano che senza tali concetti non possiamo dire perché i comandi dell'esercente la sovranità siano regole *valide*. Ma entrambi [quegli autori] non sembrano centrare il beneficio cruciale della teoria della sovranità. Non è una teoria legale concepita per rispondere alla questione della legittimità della suprema autorità... ma serve a contrario ad evitare del tutto tale questione. Nel fornire legittimità [giuridica] ad ogni autorità all'interno dello Stato, la sovranità costituisce la base di validità dei comandi emessi dagli ufficiali subordinati... È questo conferimento di potere che giustifica il loro richiedere obbedienza dai soggetti [legali]. Ma qual è la base dell'obbligazione di obbedire il sovrano?

La risposta è precisamente questa: perché è il sovrano. Se qualcuno pone un'ulteriore domanda, 'perché è il sovrano?', la sola risposta possibile è riferirsi a qualche teoria politica, diritto divino dei re o teoria democratica. Ma tali teorie politiche non sono necessarie per il sistema legale o il funzionamento dello Stato, e lo stesso sovrano potrebbe egualmente essere giustificato da diverse teorie concorrenti. L'indagine giuridica si ferma qui. A questo riguardo, la funzione della teoria della sovranità sembra strettamente imparentata a quella della *Grundnorm*. Non è un punto di partenza ma di arrivo rispetto ad una serie di domande sulla validità delle norme. Se capiamo che la teoria svolge una simile funzione, la domanda che abbiamo bisogno di porre non è cosa renda le regole stabilite dal sovrano valide, ma semplicemente se è vero o non che all'interno di uno Stato vi sia un organo sovrano.<sup>313</sup>

Il meccanismo interno al corpo politico moderno si arresterebbe se la presupposizione che dentro di esso esista un'autorità finale ed assoluta venisse abbandonata. E benché più sottile, poiché non causante un arresto improvviso ma un lento quanto inesorabile inceppamento, anche il cieco convincimento, la mancanza di sofisticatezza, l'appagamento con un modello concettuale obsoleto circa il *locus* della sovranità, una sua appartenenza al popolo "che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"<sup>314</sup> ma queste forme altro non prevedono se non una periodica delega di esercizio (quando la prevedono), sembrano esser cose anche più preoccupanti, nella misura in cui restino inavvertite, inosservate, e quindi irrisolte od attribuite ad un capro espiatorio: come un'organizzazione intergovernativa esterna, alla quale si pensa che quella sovranità sia ceduta, mentre si tratta dei modi formali di esercizio della sovranità internazionale *a livello interno*, ancora post-primitivi o del tutto inesistenti—come accade per il controllo democratico di gran parte della politica estera condotta dal potere Esecutivo.

Nella prassi interstatale, l'esistenza di un'autorità sovrana all'interno di ciascuna società politica è universalmente riconosciuta come la qualità essenziale per l'appartenenza alla comunità internazionale. E il principio per cui non vi sia alcuna autorità sovraordinata rispetto allo Stato ha resistito non solo alle critiche teoriche, ma anche agli sforzi sostenuti tramite certe iniziative politiche miranti a farne a meno. Tuttavia, non è solo tale principio che i teoreti hanno messo alla prova durante il secolo scorso. Nell'ambito della teoria politica, ci sono state altresì prominenti tendenze che hanno disapprovato la sovranità stessa come un'idea immorale, che hanno guardato ad essa come a un concetto fuori moda o quanto meno come a una tesi che abbisogna di una revisione fondamentale.

---

<sup>313</sup> M. Troper, 'Sovereignty', in M. Rosenfeld and A. Sajò (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012, 362-363. [Emphasis added]

<sup>314</sup> Costituzione italiana, Articolo 1, comma 2.

In ragione poi dell'egualmente prominente tendenza verso altissimi livelli di pericolosità dell'anarchia internazionale durante la prima metà del Novecento, non sorprende che le proposte politiche rivolte alla fondazione di più "forti" organizzazioni internazionali abbiano trovato il supporto dei governi, certamente rafforzato dal convincimento diffuso fra una serie di filosofi politici, come ad esempio Harold Laski, i quali hanno sostenuto che sarebbe andato "a durevole vantaggio della Scienza Politica se l'intero concetto della sovranità venisse abbandonato" sulla base del fatto che sia "quantomeno probabile che abbia pericolose conseguenze" e sia "in effetti di dubbia correttezza."<sup>315</sup>

Nel dar conto di questa divergenza —fra l'indirizzo principale dell'evoluzione politico-sociale volta all'affermazione della sovranità come la sola intelaiatura concettuale su cui basare l'autorità politica e, dall'altro lato, la propensione di alcuni pensatori a screditarla come una giustificazione inaccurata— grande peso deve attribuirsi alla diffusa ignoranza, trascuranza od assuefazione riguardo alla funzione per la quale il concetto è stato sviluppato.

Nei secoli passati, gli uomini sono spesso stati indulgenti nel fare un uso spregiudicato del potere: tanto *dentro* le singole società quanto *fra* comunità diverse. Quest'abuso di potere avrebbe avuto luogo anche se la nozione di sovranità non fosse stata formulata, come del resto accadde prima che lo fosse. Esso venne dapprima giustificato (se mai lo fu davvero) sulla base di teorie assolutiste; ma una volta che la teoria della sovranità liberò il campo dalle stesse, fu ampiamente giustificato facendo riferimento a quest'ultima. Non può quindi esservi alcun dubbio che la tendenza di coloro al potere nell'esaltare la qualità suprema della sovranità abbia contribuito a intensificare l'indisposizione da parte dei suoi critici. Ma se la reazione di questi ultimi è comprensibile, gli stessi non realizzarono il fatto che ciò a cui obiettavano era una versione distorta della vera funzione del concetto, il quale viene snaturato laddove venga impiegato per consentire *qualunque cosa* lo Stato decida di fare.

In direzione esattamente opposta si sono mossi quegli autori i quali hanno variamente argomentato che la sovranità avrebbe smesso di essere una teoria valida o rilevante a livello fattuale. Così, da un lato, è stato affermato che: la struttura interna del corpo politico moderno sia diventata talmente complessa, i suoi modi di operare così diversificati e ramificati, la distribuzione dei suoi poteri così dispersa, che sarebbe impossibile e in ogni caso inutile supporre ci sia un'autorità finale al suo interno. Dall'altro lato, s'è detto poi che siccome il corpo politico nazionale non è più autosufficiente, giacché gli viene negata una completa libertà d'azione per via dell'accresciuta integrazione nel contesto internazionale, non sia più possibile accreditarlo come esercente il potere sovrano.

Anche alla base di tali tesi pare esservi però un fraintendimento.

La prima assume infatti che una frantumazione del corpo politico, causata dalla decentralizzazione e devoluzione di autorità governativa o pseudo-tale —in favore di enti territoriali, agenzie regolatrici indipendenti, arbitratori privati, etc.— abbia sostanzialmente annullato la distinzione fra Stato e società. Di qui la necessità di meglio articolare le loro interrelazioni, necessità che ha però sempre trovato espressione proprio nella formulazione e nel continuo sviluppo della teoria della sovranità, laddove la comunità politica voglia perlomeno continuare ad esistere e a funzionare con effettività. Posto allora che la distinzione non sia venuta meno, quella articolazione (magari messa al passo coi tempi) rimarrebbe necessaria quanto lo è sempre stata. E la crescita del ruolo e del potere dello Stato, che ha evitato una reversione delle comunità nazionali alla parcellizzazione politica, è stata accompagnata da una crescente sofisticatezza anche della società, il che, alla luce dell'inevitabile reciproca dipendenza fra le due parti del corpo politico, ha significato una "popolarizzazione" dell'autorità politica. Ma il ruolo dello Stato entro i confini del singolo corpo politico non ha mai cessato di espandersi.

---

<sup>315</sup> H.J. Laski, *A Grammar of Politics*, The Yale University Press, New Haven, 1925, capitolo II.



Nei tempi recenti sono state sì compiute delle riforme entro gli Stati unitari per compensare la loro eccessiva centralizzazione, devolvendo autorità agli enti regionali e locali; ma tutti gli schemi di questo tipo sono stati approvati dal governo centrale e formano parte di un programma centralmente diretto. Ed anche negli Stati federali la forma è quella unitaria quanto al processo di formazione e dissoluzione. Non meno vero è poi il fatto che, in conseguenza della sua più intima relazione con una comunità maggiormente complessa, il concetto di Stato abbia attraversato e stia attraversando tuttora un profondo cambiamento. Ciò che un tempo veniva equiparato ad un monarca o a un gruppo di persone che esercitavano il potere di governo, ha acquistato una connotazione impersonale, giuridica e perfino metafisica, da quando l'emergere delle assemblee legislative, l'espandersi degli elettorati ed il sorgere delle moderne burocrazie hanno cominciato a richiedere che tutti gli elementi coinvolti negli affari di governo della comunità fossero considerati come altrettanti organi dello Stato.

Tale processo non è ovunque giunto al medesimo grado di evoluzione, ma in tutti i corpi politici è la struttura statale, a livello nozionale e tangibile, che per definizione possiede ed esercita la sovranità. Così poi come la nozione e le diverse forme di Stato, le sue modalità operative sono state influenzate dall'intricarsi dei rapporti all'interno della comunità, dello Stato, e della associazione fra i due. Tranne che in circostanze anormali, i limiti legali, politici ed etici che hanno inibito l'esercizio dell'autorità statale hanno acquisito maggiore rigidità e precisione anche all'accrescere del ruolo dello Stato-apparato. Questa tendenza si è di certo mostrata in maniera più marcata in taluni corpi politici che in altri, ma nonostante diverse intensità a livello globale, si è verificata una proliferazione delle regole specificanti i modi in cui lo Stato debba fare quel fa—*con la notevole eccezione della sua politica estera*.

È l'aumento di tali norme e restrizioni procedurali che, assieme alla ramificazione di varie tipologie di organi governativi (statali, internazionali od indipendenti), ha incoraggiato un gran numero di commentatori a respingere la sovranità dello Stato come una finzione, preferendo guardare a quel che essi giudicano essere le tante realtà dell'organizzazione politica.<sup>316</sup> Si perverrebbe così fino a riconoscere:

- (1) che siccome il potere politico è ampiamente disperso, mentre l'indivisibilità e l'inalienabilità dell'autorità finale erano i tratti caratterizzanti della sovranità, la teoria ad essa relativa corrisponderebbe ormai ad un mero artificio;
- (2) che vista la difficoltà nell'individuare dove il potere ultimo risieda o la facilità nel dimostrare che sia in effetti limitato, tale potere non possa più dirsi sovrano, posto che i corollari di un tale attributo sarebbero l'esser manifesto il chi lo possieda e l'esser esso privo di un superiore;
- (3) infine che, nella misura in cui una tale finzione svolge una funzione necessaria, la dottrina conserva un'utilità come concetto legale, e ciò malgrado sarebbe imperativo notare che ci si sposta dalla sfera concettuale al campo della politica di potenza qualora si contemplino tutte quelle operazioni non riguardanti la creazione od applicazione del diritto.

Sono questi, in sintesi, i principali argomenti che, discussi nei numerosi volumi sul tema pubblicati negli ultimi cent'anni, sono divenuti tanto più irresistibili, in ragione dei grandi stravolgimenti dei giorni nostri (come la globalizzazione e la rivoluzione digitale), o di costruzioni politico-sociali, prima fra tutte l'Unione Europea, le quali, particolarmente all'inizio di questo secolo, tanto hanno fatto parlare di "morte" o trasferimento di sovranità. Ma se le considerazioni suesposte spiegano la loro popolarità, non si dovrebbe nascondere che le stesse trascurano alcune fondamentali verità.

---

<sup>316</sup> Si veda ad esempio M. Kumm, 'Rethinking Constitutional Authority: On the Structure and Limits of Constitutional Pluralism', in M. Avbelj & J. Komarek, *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, 2012.

Il concetto di sovranità ebbe origine dalla più stretta associazione fra uno Stato in via di sviluppo e una comunità politica in via di trasformazione; esso diventò ineluttabile quando si scoprì che il potere andava fra di essi condiviso. La funzione che il concetto dovette assolvere era quella di fornire una formula che assicurasse l'effettivo esercizio dell'autorità di comando una volta che tal impresa collettiva, frutto della cooperazione tra forze diverse, divenne incontrovertibile. Man mano che la comunità divenne più complessa, la tesi della sovranità monarchica fu sfidata da quella della sovranità popolare, o perfino dall'assunto che la nozione stessa di sovranità non fosse indispensabile. Ma le trasformazioni e le critiche al centro delle quali il concetto si è venuto a trovare non hanno eliminato, né hanno mai trovato un valido sostituto per soddisfare, la necessità primaria di assicurar l'effettività di governo, tanto più che la maggior complessità dei rapporti sociali è servita ad enfatizzare l'importanza dello Stato.

Per raggiungere il suo scopo principale, la sola via rimasta è divenuta la localizzazione della sovranità nel corpo politico che la società e lo Stato-apparato l'uno insieme all'altro compongono, considerando, da un lato, la comunità politica *nazionale* come la totale o parziale sorgente del potere sovrano e, dall'altro, l'assetto istituzionale-amministrativo dell'entità statale quale principale strumento attraverso cui esercitarlo. Il raffinamento delle forme e procedure ufficiali, come anche del concetto di Stato, ha facilitato l'adozione di questa soluzione e l'ulteriore intensificazione del collegamento Stato-Comunità.

Non sembra tuttavia fallace affermare che, lungi dal distruggere la dicotomia tra comunità e Stato, od eliminare il confronto fra di essi, gli sviluppi centrali intercorsi in quella direzione nei tempi moderni —cioè l'ascesa del legislativo, l'introduzione della rappresentatività e l'estensione del suffragio con inserimento di funzionalità costituzionali nel fondamento, nella composizione e nei procedimenti di governo— hanno necessitato che la sovranità risiedesse nel corpo politico quale mezzo per preservare le precondizioni di un'azione effettiva all'interno della comunità, richiedendo cioè che fosse statale.

Ulteriori sviluppi in tempi più recenti, espressione di nuovi paradigmi di democrazia partecipativa e/o deliberativa a livello transnazionale, europeo e globale, non hanno portato a soppiantare quel requisito. Lo hanno forse oscurato, forse aggiornato, rendendo meno necessario insistere sul fatto che nessun sistema giuridico-politico possa funzionare a meno di possedere un meccanismo coercitivo come mezzo per costringere in ultima istanza al rispetto degli atti emanati dall'autorità ordinante, sottolineando maggiormente il fatto che sia il concetto di sovranità ad autorizzare e giustificare tali atti.

Invero, tuttavia, è poiché queste verità continuano a prevalere, a dispetto delle analisi critiche concentratesi su alcune eccentriche formulazioni di cosa debba intendersi per sovranità, che il concetto rimane intatto quale irrinunciabile presupposto dell'architettura politica interna, mentre la concezione accolta dello stesso parrebbe essere alle porte di un nuovo stadio nella sua evoluzione, specialmente per quanto riguarda i suoi risvolti internazionalistici.

E ciò sebbene si fatichi attualmente a dirigere con consapevolezza la transizione “all'età adulta della sovranità” grazie ad una seria riflessione che conduca, ad esempio, a nuove forme di controllo diffuso, da parte del *demos*, dell'operato statale nel suo complesso, come parimenti all'applicazione di basilari principi d'esercizio dell'autorità politico-amministrativa, al fine di garantirne legittimazione politica con legalità, laddove ancora, come nella gestione degli affari esteri, il vuoto normativo interno è assordante.

L'ironia di tale situazione è che, se le sole regole e i soli limiti giuridici dell'azione internazionale degli Stati posson ritrovarsi nel diritto istituzionale internazionale, talvolta perfino tentando (come con l'UE) un diretto raccordo con le comunità coinvolte mediante i canali tipici della democrazia liberale, ossia l'elezione di rappresentanti quanto meno in uno degli organi principali (meccanismo sconosciuto nel sistema ONU), ad esser il bersaglio delle critiche relative ad un supposto “furto della sovranità” sono spesso proprio le organizzazioni della *governance* regionale e globale, queste ultime peraltro più orientate verso modelli di *accountability* amministrativa che non di responsabilità politica secondo la visione più tradizionale del costituzionalismo moderno.

Ma dove è scritto che le soluzioni al *deficit* democratico degli organismi internazionali debbano trovarsi solo ai piani superiori, con un più alto accentramento, e non “ognun per sé,” ai singoli livelli “periferici”—che in definitiva restano il vero livello centrale? Il primo fra questi due modi di guardare al problema parrebbe essere il risultato di un retaggio storico, vale a dire dell’abitudine a concepire la sovranità come qualcosa che debba perdersi ad un certo livello per poter essere acquisita da un altro.

Ora, se si tralascia per un istante che ragionando in questi termini si confonde il piano della titolarità (poniamo appartenente al popolo) con quello dell’esercizio dell’autorità sovrana (spettante allo Stato), è curioso che simili preoccupazioni intervengano soltanto però in relazione al suo trasferimento verso un livello più alto (oppure rispetto ad una rivendicazione secessionista) e nessuna preoccupazione sorga invece in merito alla devoluzione di autorità politico-amministrativa verso i livelli territoriali inferiori.

Il riferimento qui al territorio è peraltro fuorviante. Ciò in quanto quello che realmente conta è la comunità politica che (nel condividere un’identica nazionalità) è elemento qualificante lo Stato sovrano, a contrario delle comunità politiche più ampie (europea e internazionale), oppure straniere o comunque percepite come tali (come nelle istanze di secessione). Così, decentrando verso il basso entro la medesima comunità politica *principale* (legata alla Nazione) non si perde la sovranità, ma si riconosce semmai un’autonomia costituzionalmente garantita. Mentre spostando il livello decisionale verso l’alto, dove l’esecutivo statale eppure agisce, ma pressoché indisturbato, vi sarebbe il rischio di una cessione di sovranità o a contrario di una sua mera limitazione autoindotta—dato che il prototipo di Costituzione moderna nulla prevede al riguardo, con l’eccezione della fase discendente nella stipula di un trattato, essendo casomai gli Statuti di un’organizzazione a coinvolgere i parlamenti nei processi di *governance*.

Comprendere le attuali dinamiche sistemiche richiede però uno sforzo da parte della collettività nell’emancipare la propria mentalità dalla scolarizzazione che ha imposto una concezione *mainstream* della sovranità come autorità unidirezionale *top-down*: vale a dire, dal capo al resto del corpo politico—fatta salva la periodica scelta del capo. Se invece, com’è peraltro in linea col principio di sussidiarietà riguardante l’esercizio dell’autorità sovrana, si ammettesse che ogni comunità nazionale possa disporre di efficaci strumenti di controllo della *propria* sovranità *internazionale*, cioè di mezzi attraverso cui lo Stato risponde puntualmente, tramite canali istituzionalizzati interni, delle scelte espresse e delle politiche attuate in sede europea e multilaterale, allora forse le decisioni e legislazioni adottate a quei livelli apparirebbero meno come l’imposizione di una sovranità che “rischia” oggi di riaccentrarsi, e più come il risultato di un’articolazione del governo nazionale decentrata verso l’alto: *bottom-up*.

Assumendo una tale prospettiva, risulta sorprendente la scarsa attenzione dedicata alla possibilità che il controllo delle istituzioni intergovernative parta proprio dal controllare i governi *a livello statale* anche quando si trovano ad operare in quelle sedi. E ciò tanto più in quanto, pur mantenendo gli Stati-Nazione come unità di riferimento dell’ordine mondiale, è pacifico che le ripercussioni di ciò che succede fuori del corpo politico sono assai avvertite anche dentro il sistema-paese, come pure che le scelte adottate circa la politica estera del governo costituiscano altrettanti contributi all’azione della Comunità Internazionale. E per quanto parziali, come tanti pezzi di un mosaico che costituisce l’*output* interstatale, quegli *input* nazionali, se restano in definitiva espressione di quella sovrana indipendenza che continua a rappresentare la *versione principale* dell’aspetto esterno del potere statale, il loro esplicarsi internazionalmente non esclude, ma spesso presuppone, una certa inter-dipendenza sovrana.

Se la caratteristica dell’indipendenza esterna è il riflesso anarchico della supremazia statale, è dalla sovranità interna che bisogna partire al fine di incidere sull’esplicarsi della sovranità internazionale per quanto attiene, in primo luogo, al rispetto del diritto internazionale. Ed è modificando il funzionamento dell’apparato statale, come tradotto nelle regole istituzionali della Costituzione, nei suoi metodi giuridici di formazione decisionale, di controllo e di responsabilizzazione politica della volontà dell’esecutivo che può controllarsi l’atteggiarsi della sovranità esterna.

Se è vero che ogni *foreign policy begins at home*, non è poi così assurdo pensare che il corpo politico debba (avere la possibilità di) prendere le redini della propria sovranità internazionale.

## *Bibliografia*

- Adcock F.E., "Greek and Macedonian Kingship", in *Proceedings of the British Academy*, 1953, 164 ss.
- Albrecht-Carrié R., *Storia Diplomatica d'Europa*, LaTerza, 1978
- Alexandrowicz C., *An Introduction to the History of the Law of Nations in the East Indies*, Clarendon Press, 1967
- Alexandrowicz C., 'New and Original States', in *International Affairs*, 45/3, 465-80, 1969
- Alighieri D., *Monarchia*, a cura di F. Sanguinetti, Garzanti Libri, 2006
- Allegretti U., *Democrazia Partecipativa (Studi e Saggi)*, Firenze University Press, 2010.
- Allen J., *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*, Methuen, Londra, 1977
- Aristotele, *Politica*, a cura di F. Ferri, Bompiani, 2016
- Armitage D., 'The Contagion of Sovereignty: Declarations of Independence since 1776', in *South African Historical Journal*, 52, 1-18, 2005
- Armstrong D., 'Globalization and the Social State', in *Review of International Studies*, 23, 461-78.
- Auby J.B., 'Is Legal Globalization Regulated? Memling and the Business of Backing Camels', in *Utrecht Law Review*, vol. 4, 3, 2008
- Auby J.B., *Values in Global Administrative Law*, Hart Publishing, 2011.
- Baker E., *Greek Political Theory. Plato and his Predecessors*, Methuen, 1925
- Baker E., *Aristotle's Politics*, University of Chicago Press, 2013
- Barker E., *Principles of Social and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1956
- Bartlett R., *The Making of Europe*, Penguin Books, Harmondsworth, 1993
- Bateson M.C., 'Beyond Sovereignty: An Emerging Global Civilization', in R.B.J. Walker ed S.H. Mendlovitz (eds.), *Contending Sovereignties: Redefining Political Community*, Lynne Rienner Publishers, 1990, 145-58
- Baumer F.L., 'The Early Tudor Theory of Kingship', 1938, review by F.L. Neumann in *Columbia Law Review*, vol. 41, n. 5, 1941, 961-65
- Baynes N., *The Byzantine Empire*, Williams & Norgate, Londra, 1925
- Beaulac S., 'Emer de Vattel and the Externalization of Sovereignty', in *Journal of History of International Law*, 5, 237-292, 2003

- Bickel A.M., *The Least Dangerous Branch*, Bobs-Merrill, 1962
- Bin R. & Pitruzzella G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010
- Bin R., 'Stato di Diritto', in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Giuffrè, 2011, 1149
- Black A., *Monarchy and Community: Political Ideas in the Later Conciliar Controversy*, Cambridge University Press, 1970
- Bloch, 'Social Classes and Political Organization', in *Feudal Society*, Vol. 2, University of Chicago Press, Chicago, 1964
- Bodansky D., 'What's in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy', in *European Journal of International Law*, Vol. 23, n. 3, 2012, 651-68
- Bodin J., *Six Books of the Commonwealth*, tr. J. Tooley, Basil Blackwell, Oxford, 1955
- Bosanquet B., *Philosophical Theory of the State*, 1923
- Brierly J., *The Law of Nations*, Oxford University Press, 1936
- Brown J., *The Spanish Origins of International Law – Francisco de Vitoria and His Law of Nations*, The Lawbook Exchange, 2013
- Bull H., 'The Importance of Grotius in the Study of International Relations', in H. Bull, B. Kingsbury & A. Roberts, eds., *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford University Press, 1992
- Burckhardt J., *The Civilization of the Renaissance Italy*, Barnes & Noble, New York, 1992
- Burke E., 'Remarks on Policy of the Allies with respect to France' (1792), in *Burke's Works*, Bohn, 1905
- Burns, 'Sovereignty and Constitutional Law in Bodin', in *Political Studies*, 7, 1959.
- Bury J., *The Invasion of Europe by the Barbarians*, Norton, New York, 1967
- Butterfield H. & Wight M., eds., *Diplomatic Investigations*, Allen & Unwin, London, 1966
- van Bynkershoek C., *Opera Omnia*, Nabu Press, 2011
- Camilleri J.A. & Falk J., *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*, Edward Elgar Pub, 1992
- Cecil R., 'The League of Nations and the Problem of Sovereignty', in *The Journal of the Historical Association*, vol. 5, 17, 1920
- Chesterman S., *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, Cambridge University Press, 2008
- Chopra J. & Weiss T.G., 'Sovereignty Is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention', in *Ethics and International Affairs* 6 1992, 95-117
- Clark G., *The Seventeenth Century*, Oxford University Press, New York, 1960

- Cobban A., *Dictatorship*, Charles Scribners, New York, 1939
- Collinson P., 'The Late Medieval Church and Its Reformation: 1400-600', in J. McManners (ed.), *The Oxford History of Christianity*, Clarendon Press, Oxford, 1993
- Conforti B. & Focarelli C., *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2012
- Connolly W., *Politics and Ambiguity*, University of Wisconsin Press, Madison, 1987
- Cooper R., *Postmodern State and the World Order*, Demos, 2000
- Crook J.A., *Law and Life of Rome*, Cornell University Press, 1967
- Cull N.J., "Public Diplomacy" Before Guillon: The Evolution of a Phrase, University of South California Center for Public Diplomacy (CPD) Blog, April 18<sup>th</sup> 2006, online:  
 <[http://uscpublicdiplomacy.org/blog/060418\\_public\\_diplomacy\\_before\\_guillon\\_the\\_evolution\\_of\\_a\\_phrase](http://uscpublicdiplomacy.org/blog/060418_public_diplomacy_before_guillon_the_evolution_of_a_phrase)>
- Cull N.J. (ed.), *Public Diplomacy: Lessons From the Past*, Figueroa Press, 2009
- Cull N.J., 'The Long Road to Public Diplomacy 2.0: The Internet in US Public Diplomacy', in *International Studies Review* 15 (2013) 123
- Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2015
- Darby H. & Fullard H. (eds.), *The New Cambridge Modern History Atlas*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979
- Delbruck J., 'International Protection of Human Rights and State Sovereignty', in *Indiana Law Journal*, vol. 57, 4, 1982
- Del Rosso Jr. S., 'The Insecure State (What Future of the State)?' in *Daedalus*, 124/2, 175-207, 1995
- Dicey, *Law of the Constitution*, Macmillan, London, 1956
- d'Entrève A.P., *Natural Law*, Hutchinson, London, 1970
- Di Maggio P.J. & Powell W.W., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991
- Di Nolfo E., *Storia delle Relazioni Internazionali*, Laterza, 2008.
- Duchachek I.D., Latouche D., & Stevenson G. (eds.) *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, 1988
- Dunleavy P. and O'Leary B., *Theories of the State: the Politics of Liberal Democracy*, Meredith Press, 1987
- Elton G.R., *The Tudor Constitution*, Cambridge University Press, 1982
- Esdaile C., *Napoleon's Wars: An International History*, Penguin, 2009

- Figgis J., *The Divine Right of Kings*, Harper Torchbooks, New York, 1965, 38-65.
- Flikschuch K., 'Kant's Sovereignty Dilemma: A Contemporary Analysis', in *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n. 4, 2010, 469-93
- Finley M.I., *The World of Odysseus*, New York Review Books Classics, 1956
- Finley M.I., *Politics in the Ancient World*, Cambridge University Press, 1983
- Finley I.M., *The Ancient Greeks*, Penguin, 1987
- Fletcher R., *The Conversion of Europe*, Fontana, Londra, 1998
- Focarelli C., *Diritto Internazionale*, Wolters Kluwer – CEDAM, 2017
- Fortes M. & Evans-Pritchard E.E., *African Political Systems*, Oxford University Press, 1958
- Franceschet A., 'Kant, State Sovereignty, and International Reform', A. Franceschet (ed.), in *Kant and Liberal Internationalism*, Palgrave Macmillan, 43-66, 2002
- Franklin J.H., *Jean Bodin and the Sixteenth Century Revolution in the Methodology of Law and History*, Praeger, 1977
- Franklin, *John Locke and the Theory of Sovereignty*, Cambridge University Press, 1981
- Friedrich C., *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, University of Chicago Press, Chicago, 1963
- Fukuyama F., 'Liberal Democracy as a Global Phenomenon', in *PS: Political Science and Politics*, 24/4, 659-64, 1991
- Ganshof F., *Feudalism*, tr. P. Grierson, Longmans, London, 1964
- Gierke, *Political Theories of the Middle Age*. Cambridge University Press, Cambridge, 1987
- Glanville L., *Sovereignty and the Responsibility to Protect. A New History*, University of Chicago Press, 2013
- Gong G., *The Standard of 'Civilization' in International Society*, Clarendon Press, Oxford, 1984
- Gooch G.P., *English Democratic Ideas in the Seventeenth Century*, The University Press, 1927
- Goodwin, 'The Erosion of External Sovereignty?', in G. Ionescu (ed.), *Between Sovereignty and Integration*, John Wiley and Sons, 100-117, 1974
- Grozio U., *The Freedom of the Seas*, The Online Library of Liberty Fund, 2005.
- Grelle F., *Diritto e Società nel Mondo Romano*, L'Erma di Bretschneider, Roma, 2005
- Grunebaum, *Medieval Islam*, University of Chicago Press, 1953
- Gustafsson H., 'The Conglomerate State: A Perspective on State Formation in Early Modern Europe', *Scandinavian Journal of History*, 23/3-4, 189-213



- Habermas J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press paperback ed., 1998
- Habermas J., *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*, Beacon Press, 1985a;
- Habermas J., *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Beacon Press, 1985b.
- Hammarskjöld D., 'The Development of a Constitutional Framework for International Cooperation,' University of Chicago Law School; 1° Maggio, 1960, cit. in R. Hoggart, *An Idea and Its Servants – UNESCO from Within*, Oxford University Press, 1978, 160.
- Hannaford I., *Race: The History of an Idea in the West*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996
- Harlow C., 'Global Administrative Law: The Quest of Principles and Values', in *European Journal of International Law* 17 (2006) 187
- Harris E.E., 'Hegel's Theory of Sovereignty, International Relations and War', in D.P. Verene (ed.), *Hegel's Social and Political Thought: The Philosophy of Objective Spirit*, Harvester Press, 137-50, 1980
- Hartley J.M., 'Is Russia part of Europe? Russian Perceptions of Europe in the Reign of Alexander I', in *Cahiers du Monde Russe et Soviétique*, 1992
- Haskell J.D., 'Hugo Grotius in the Contemporary Memory of International Law: Secularism, Liberalism, and the Politics of Restatement and Denial', in *25 Emory Int'l L. Rev.* 269, 2011
- Hay C., Lister M. e Marsh D. (eds.), *The State: Theories and Issues*, Palgrave Macmillan, 2006
- Held D., *Democracy and the Global Order*, Stanford University Press, 1995
- Held D., *A Globalizing World?*, Routledge, Londra, 2004
- Herz J.H., *International Politics and the Atomic Age*, Columbia University Press, New York, 1959
- Himmelfarb, *Lord Acton: A Study in Conscience and Politics*, University of Chicago Press, 1962
- Hinsley F.H., *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge University Press, Cambridge, 1967
- Hobbes T., *Leviathan*, ed. Oakeshott, Basil Blackwell, Oxford, 1946
- Holbrad, *The Concert of Europe. A Study in German and British International Theory, 1815-1914*, Longmans, Harlow, 1970
- Hudson C.E., 'The Church and International Affairs', in *International Affairs*, 1947
- Hutchinson G., *Attrition: Aspects of Command in the Peloponnesian War*, Stroud, Tempus Publishing, 2006
- Jackson R., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- James A., 'The Myth of the People', in *Reviews in American History*, 17, 1989

- Jeffery R., *Hugo Grotius in International Thought*, Palgrave Macmillan US, 2006
- Johnson C., T.J. Dowd & C.L. Ridgeway, 'Legitimacy as a Social Process' (2006) 32 *Annual Review of Sociology* 53;
- Johnstone I., Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument, in *European Journal of International Law*, Vol. 14, n. 3, 2003, 437-480
- Jones A.H.M., *Athenian Democracy*, Basil Blackwell, Oxford, 1960
- Jones A.H.M., *Studies in Roman Government and Law*, Basil Blackwell, Oxford, 1968
- Khan A., 'The Extinction of Nation-States', in *American University Journal of International Law and Policy* 7, 1992, 197-234
- Keen, *The History of Medieval Europe*, Penguin Books, Harmondsworth, 1991
- Kingsbury B., 'The Concept of Law in Global Administrative Law', in *European Journal of International Law* 20 (2009) 23
- Kingsbury B. *et alii*, 'Foreword: Global Governance as Administration – National and Transnational Approaches to Global Administrative Law', in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68:1, n. 3 & 4, 2005a
- Kingsbury *et alii*, 'The Emergence of Global Administrative Law', in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68:15, n. 3 & 4, 2005b
- Kingsbury B. & Casini L., 'Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law', in *International Organizations Law Review*, 6, 319–358, 2009
- Kingsbury B., Donaldson M., e Vallejo R., 'Global Administrative Law and Deliberative Democracy', in A. Orford and F. Hoffmann, *Oxford Handbook of International Legal Theory*, Oxford University Press, 2015.
- Knowles D., *Church and State in Christian History*, 1967,
- Krasner S.D., 'Sovereignty: An Institutional Perspective', in J.A. Caporaso (ed.) *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*, Sage Publications, 1989
- Krieger L., *The Politics of Discretion. Pufendorf and the Acceptance of Natural Law*, University of Chicago Press, 1965
- Lake D.A., 'The New Sovereignty in International Relations', in *International Studies Review* 5, 2003, 303
- Laski H.J., *The Foundations of Sovereignty and other essays*, Harcourt, Brace and Company, 1921.
- Laski H.J., *A Grammar of Politics*, The Yale University Press, New Haven, 1925, capitolo II, available on: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.216215>
- Laski H.J., *Authority in the Modern State*, Archon Books, 1968°
- Laski H.J., *Studies in the Problem of Sovereignty*, Howard Fertig, 1968b

- Lauterpacht H., 'The Grotian Tradition in International Law', in *British Year Book of International Law*, vol. XXIII, 1946
- Law Cawkwell G., *Thucydides and the Peloponnesian War*, Londra, Routledge, 1997
- U. Leanza & I. Caracciolo, *Il Diritto Internazionale: Diritto per gli Stati e Diritto per gli Individui. Parte Speciale*, Giappichelli, Torino, 2010
- Leanza U. & Caracciolo I., *Il Diritto Internazionale: Diritto per gli Stati e Diritto per gli Individui. Parte Generale*, Giappichelli, Torino, 2012
- Levi M.A., *Political Power in the Ancient World*, New American Library, 1955
- Levine B.B., 'Legitimacy', in J. Beckert & M. Zafirovski, eds., *International Encyclopedia of Economic Sociology*, Routledge, Londra, 2006, 396
- Lewis J.U., 'Jean Bodin's Logic of Sovereignty', in *Political Studies*, 16, 1968
- Lively J., *Democracy*, Basil Blackwell, Oxford, 1975
- Lloyd T., *The British Empire*, Oxford University Press, Oxford, 1984, 1-29
- Locke J., *Two Treatises of Government*, Mentor, New York, 1965
- MacCormick N., 'Beyond the Sovereign State', in *The Modern Law Review* 56, 1993, 1-18
- Machiavelli N., *The Prince*, tr. G. Bull, Penguin Books, Harmondsworth, 1961
- Machiavelli N., *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, BUR, 1984
- Mark M., *Beyond Sovereignty*, Public Affairs Press, 1985
- Mary L., *Primitive Government*, Peter Smith Publisher, 1962
- Mathew, *Catholicism in England: Portrait of a Minority*, Eyre & Spottiswoode, London, 1948
- Mattingly J., *Renaissance Diplomacy*, Dover Publications, New York, 1988
- Mazrui A., *Towards a Pax Africana*, University of Chicago Press, Chicago, 1967.
- McIlwain C.H., *The Growth of Political Thought in the West*, 1932
- Mayr-Harting H., 'The West: The Age of Conversion', in J. McManners (ed.), *The Oxford History of Christianity*, Oxford University Press, Oxford, 1993
- Meinecke F., *Machiavelism*, 1957
- Miller J.D.B., *The World of States*, Palgrave Macmillan, 1981
- von Mises L., *Nation, State and Economy*, New York University Press, New York, 1983

- de Montesquieu C.L., *Lo Spirito delle Leggi*, Biblioteca Universitaria Rizzoli, 1989
- Morgan E., *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, W.W.Norton, New York, 1988
- Morgenthau H.J., 'The Intellectual and Political Functions of a Theory of International Relations', in H.V. Harrison (ed.), *The Role of Theory in International Relations*, D. Van Nostrand Co., 1964, 116
- Morral J., *Political Thought in Medieval Times*, Hutchinson, London, 1958
- Mosse G.L., *The Struggle for Sovereignty in England*, Michigan State College Press, 1950
- Nettl J.P., 'The State as a Conceptual Variable', in *World Politics* 20, 1968
- Nicholas A., *An Introduction to Roman Law*, Clarendon Press, Oxford, 1987
- Nicholson H., *Peacemaking 1919*, Constable, Londra, 1945
- Nordenstreng K. and Schiller H. (eds.), *Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s*, Ablex Publishing Co., 1992
- Nye J.S., *Soft Power: The Means To Success in World Politics*, Public Affairs, 2004
- Oakeshott M., *The Social and Political Doctrines of Contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1939
- Osiander, *The States System of Europe, 1640-1990*, Oxford University Press, New York, 1994
- Page E.C., *Political Authority and Bureaucratic Power – A Comparative Analysis*, University of Tennessee Press, 1985
- Palmer R.R., *A History of the Modern World*, Colton publishing, 1961
- Parry J., *Europe and a Wider World*, Hutchinson, London, 1966
- Pastor L., *The History of the Popes*, Vol. 6, Kegan Paul, London, 1901
- Pellet A., 'State Sovereignty and the Protection of Fundamental Human Rights: An International Law Perspective', in J. Boutwell (ed.), *Pugwash Occasional Papers*, vol. 1, 1, Puritan Press, Hollis, 2000
- Pennington K., 'Bartolomé de Las Casas and the Tradition of Medieval Law', *Church History*, 39/2, 1960
- Peter F., 'Political Legitimacy', in E.N. Zalta, ed., *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, online: [The Stanford Encyclopedia of Philosophy <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/legitimacy>](http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/legitimacy)
- Peters B.G., *The Politics of Bureaucracy*, 4<sup>th</sup> ed. Longman Publishers USA, 1995
- Philpott D., *Revolutions in Sovereignty*, Princeton University Press, Princeton, 2001
- Pinelli C., *Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2018

- Poiaras Maduro L.M., 'Europe and the Constitution: What If This Is As Good As It Gets?', in Weiler and Wind, 'European Constitutionalism', in J.H.H. Weiler and M. Wind, *European Constitutionalism Beyond the State* (Cambridge University Press, 2003), 81
- Pollard A., *Factors in Modern History*, Constable, London, 1948
- von Pufendorf S., *Of the Law of Nature and Nations*, Lawbook Exchange Ltd (4<sup>o</sup> edn.), 2005
- Ratner S., 'Drawing a Better Line: *Uti Possidetis* and the Borders of New States', in *American Journal of International Law*, 90, 590-624, 1996
- Reus-Smit C., *The Moral Purpose of the State*, Princeton University Press 1999
- Richards A.I., 'African Kings and their Royal Relatives', *Journal of the Royal Anthropological Society*, Vol. 91, Part 2, 1961
- Ridolfi R., *The Life of Nicolò Machiavelli*, University of Chicago Press, 1963.
- Ritter G., *Frederick The Great*, University of California Press, Berkeley, 1976
- Rousseau J.J., *The Social Contract and Discourses*, Dent Everyman's Library, Londra, 1988
- Ruddy F.S., *International Law in the Enlightenment: The Background of Emmerich de Vattel's 'Le Droit de Gens'*, Oceana Publications, 1975
- Ruskola T., 'Canton is not Boston: The Invention of American Imperial Sovereignty', *American Quarterly*, 2005, 859-84
- Sadurski W., 'Constitutional Courts in Transition Processes: Legitimacy and Democratization' (2011) Sydney Law School Research Paper No. 11/53, online: Social Science Research Network <<http://ssrn.com/abstract=1919363>>
- Salamon L.M. *et alii*, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999 (online: <<http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>>)
- Schapera I., *Government and Politics in Tribal Societies*, Schocken Books, 1967
- Scheppele K.L. & Soltan K.E., 'The Authority of Alternatives', in J.R. Pennock and J.W. Chapman (eds.) *Authority Revisited: Nomos XXIX*, New York University Press, 1987
- Scott J.B., *The Spanish Origins of International Law: Francisco de Vitoria and his Law of Nations*, The Lawbook Exchange, 2000
- Schwarzenberger G., *The Frontiers of International Law*, Stevens & Sons, 1962
- Skinner Q., *The Foundations of Modern Political Thought Vol. 2: The Age of Reformation*. Cambridge University Press, Cambridge, 1978, 15.
- Shapiro M., 'Political Jurisprudence', in *Kentucky Law Journal* 52 (1963) 294.
- Shapiro M., 'APA: Past, Present, Future', in *Virginia Law Review* 72 (1986) 447.

- Shapiro M., *Who Guards the Guardians?* (The University of Georgia Press, 1988)
- Shapiro M., 'The Giving Reasons Requirement', in *University of Chicago Legal Forum* (1992) 179
- Shapiro M., 'The Globalization of Law', in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1 (1993) 37
- Shapiro M., 'The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union', in *Journal of European Public Policy* 4:2 (1997) 276
- Shapiro M., 'Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance', in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 8 (2000) 369, 377
- Shapiro M., 'Deliberative, Independent Technocracy v. Democratic Politics: Will the Globe Echo the E.U.', in *Law & Contemporary Problems* 68 (2004) 341
- Shaw M., 'The Heritage of States: The Principle of *Uti Possidetis Juris* Today', in *British Yearbook of International Law*, 67, 75-154, 1996
- Smith L.V., *Sovereignty at the Paris Peace Conference*, Oxford University Press, 2018
- Soroos M.S., *Beyond Sovereignty: The Challenge of Global Policy*, University of South Carolina Press, 1986
- Spengler R., *Tradition, Values and Socio-Economic Development*, Duke University Press, Durham, 1964
- Starke J.G., 'The Influence of Grotius Upon the Development of International Law in the Eighteenth Century', in C.H. Alexandrowicz, ed., *Grotian Society Papers: Studies in the History of the Law of Nations*, 1972
- Stigler G.J., 'The Theory of Economic Regulation', in *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2-1, 1971
- Struic G., 'Collective Security and Its Mechanisms in the Covenant of the League of Nations', in *Pravni Vjesnik*, 33, 197-212, 2017
- Tacito P.C., *Annali*, a cura di M. Stefanoni, Garzanti, 2003
- Talmon J., *The Origins of Totalitarian Democracy*, Norton, New York, 1970
- de Tocqueville A., *The Old Regime and the French Revolution*, Anchor Books, Garden City, NY, 1955
- de Tocqueville A., *Democracy in America*, Vol. I, New York Vintage Books, New York, 1960
- Tooke J.D., *The Just War in Aquinas and Grotius*, S.P.C.K, 1965
- Troper M., 'Sovereignty', in M. Rosenfeld and A. Sajò (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012
- United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, New York, 2004, online:  
[https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THERE TO.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERE TO.pdf)

- UNESCO, *Towards Knowledge Societies*, UNESCO Publishing, 2005, online:  
 <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/towards-knowledge-societies-unesco-world-report/>>
- de Vattel E., *The Law of Nations*, Carnegie, Washington, 1916
- Vernon R., *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises*, Basic Books, 1971
- Vernon R., 'Sovereignty at Bay: Ten Years After', in *International Organization* 35, 1981, 517-29
- Walker R.B.J. & Mendlovitz S.H., 'Interrogating State Sovereignty,' in R.B.J. Walker and S.H. Mendlovitz (eds.), *Contending Sovereignties: Redefining Political Community*, Lynne Rienner Publishers, 1990, 1-12
- Waltz K.N., 'Political Structures', in R.O. Keohane (ed.) *Neoliberalism and Its Critics*, Columbia University Press, 1986, 90
- Weber M., *Economy and Society – An Outline of Interpretive Sociology*, edited by G. Roth and C. Wittich, University of California Press, 1978
- Wedgwood, *The Trial of Charles I*, Penguin Books, Harmondsworth, 1964
- Weiler J.H.H., *Supranational Law and the Supranational System: Legal Structure and Political Process in the European Community*, European University Institute, Department of Law, PhD thesis, 1982, online:  
 <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/4822>>
- Weiler J.H.H., 'The Transformation of Europe', in *The Yale Law Journal* 100 (1991) 2403
- Weiler J.H.H. e Wind M., *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, 2003
- Weiler J.H.H., 'Europe in Crisis—On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'', in *Singapore Journal of Legal Studies* (2012) 248.
- Wendt A., 'Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics,' in *International Organization* 46, 2, Spring, 1992
- Weston C.C., *English Constitutional Theory and the House of Lords*, Routledge Revivals, 2010
- Wight M., *British Colonial Constitutions*, Clarendon Press, Oxford, 1952
- Wight M., *Systems of States*, Leicester University Press, London, 1977
- Wilks M., *The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages*, University Press, Michigan, 1963
- Wright J., *Speeches of the Right Honourable Charles James Fox*, Longman, London, 1815
- Wright P.Q., *Mandates under the League of Nations*, Chicago University Press, 1930

