

**M. BETZU, *STATI E ISTITUZIONI ECONOMICHE SOVRANAZIONALI*,
TORINO, GIAPPICHELLI, 2018***

RECENSIONE**

GENNARO FERRAIUOLO***

Vi sono temi la cui analisi e comprensione rende irrinunciabile un approccio di tipo interdisciplinare. Interdisciplinare, non pluridisciplinare: l'obiettivo non è lo studio del medesimo oggetto da prospettive scientifiche diverse ma l'integrazione di letture che provengono da diverse prospettive scientifiche¹. Il diritto costituzionale, nella sua connotazione di «disciplina di frontiera», ben si presta ad indagini di questo tipo, come mostra il volume di Marco Betzu su *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*². Un testo che, per una dichiarata scelta metodologica, si muove a ridosso non solo di molteplici piani del giuridico (diritto costituzionale, internazionale, sovranazionale) ma anche degli apporti delle scienze politologiche, filosofiche ed economiche.

Come si dirà, il percorso dell'Autore rivela una sorta di circolarità, che forse sconfessa – in un particolare senso – un'intenzione inizialmente enunciata: quella di non contrapporre ad una «letteratura *mainstream*» che si limita alla «sterile osservazione e conseguente legittimazione dell'esistente [...] argomentazioni “nostalgiche” rigidamente ancorate al perimetro degli Stati nazione»³. Se l'analisi condotta, effettivamente, non esprime alcuna *nostalgia* verso il passato, essa svela però una

* I contenuti della presente recensione sono più ampiamente sviluppati in *Rappresentanza politica, dinamiche sovrastatali, nazionalismi. Notazioni a partire da un recente volume*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2/2020.

** Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

*** Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università “Federico II” di Napoli.

¹ L'idea di interdisciplinarietà – distinta da quella di pluridisciplinarietà – si ritiene ben espressa nell'editoriale *Mind Meld*, in *Nature*, 2015, n. 525, 289 s.

² M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Torino 2018. Il riferimento al diritto costituzionale come disciplina “di frontiera” – richiamata dall'Autore a pagina 11 – va ascritto a P. CIARLO, *Intervento*, in AA.VV., *Il metodo nella scienza del Diritto costituzionale*, Padova, 1997, 118.

³ M. BETZU, *op. cit.*, 12.

profonda (e condivisibile) predilezione per alcune tradizionali categorie del costituzionalismo, ritenute non vecchi arnesi inservibili ma strumenti ancora irrinunciabili, nella loro estrema duttilità, per interpretare le complesse sfide del presente. Il diritto costituzionale, in quel percorso circolare, si apre ad altre discipline, ma torna poi ai suoi più consolidati schemi analitici: l'interdisciplinarietà non diviene giustificazione di indebiti sconfinamenti di campo ma risponde alla necessità di restituire «nel mondo del diritto – del diritto costituzionale in ispecie – le costruzioni fattuali»⁴ elaborate su altri piani di indagine.

Quello di Marco Betzu, dunque, è chiaramente riconoscibile come studio di taglio costituzionalistico. Scorrendo le pagine del volume i segni di tale connotazione sono innumerevoli: su tutti la riaffermazione della prevalenza del politico sull'economico, che si iscrive nella classica idea del costituzionalismo come limite al potere. Un limite che non può non essere limite giuridico: da qui la critica, convinta, alle ricostruzioni che fanno scivolare l'idea di Costituzione su un piano meramente descrittivo, ponendoci innanzi ad uno *pseudo-costituzionalismo* e a costituzioni *immaginarie*⁵.

L'impronta dell'approccio adottato emerge però, in maniera ancora più evidente, guardando a quelli che appaiono i due indiscussi protagonisti della narrazione di Betzu.

Il primo protagonista è la rappresentanza politica. Non vi è ordinamento giuridico democratico senza questo istituto, che non è valorialmente neutro: il *tipo di ordinamento rappresentativo*⁶ esprime un preciso modo d'essere della forma di Stato. Quello delineato dalle Costituzioni democratiche del Novecento si ricollega alla loro connotazione sociale e si riversa nella dimensione dell'eguaglianza sostanziale. Un principio, anche questo, che si afferma in una irrinunciabile dimensione normativa: «non è spontaneo, non nasce nella società, è giuridicamente posto»⁷.

Il legame tra eguaglianza sostanziale e rappresentanza politica democratica è esemplarmente espresso nella formulazione dell'art. 3 co. 2 della Costituzione italiana, dove la prima è funzionalizzata (anche) alla «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese»⁸; una partecipazione che, ricollegando il discorso all'art. 49 Cost., potrà essere *effettiva* «nella misura in cui lo strumento-partito riesce ad essere rappresentativo di interessi sociali specifici e ad avere la forza rappresentativa in qualche modo sufficiente sul piano delle condizioni sociali o politiche

⁴ S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 3/2012, 15 s.

⁵ M. BETZU, *op. cit.*, 97 ss.

⁶ V. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, 1957, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Milano, 1972, 372 s.; nonché N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, ora in ID., *Teoria generale della politica*, Torino, 1999, 426 ss.

⁷ M. BETZU, *op. cit.*, 113, richiamandosi a P. CIARLO, *Contro l'idea di costituzione spontanea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, 102.

⁸ Sul punto v. L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana*, in AA.VV., *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*, Bologna, 1981, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 301-304; nella medesima prospettiva, di recente, M. DOGLIANI - C. GIORGI, *Costituzione italiana: art. 3*, Roma, 2017, 116 ss.; nonché M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in AA. VV., *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Napoli, 2018, 9 s.

che determinano la realizzabilità delle alleanze necessarie per la recezione di detti interessi all'interno dello Stato-apparato»⁹. Si tratta di un assetto che può apparire (nel senso anticipato) una nostalgica reminiscenza di tempi lontani; per il momento, tuttavia, non sembrano essersi profilate, in chiave partecipativa, adeguate alternative¹⁰; o, almeno, non alternative coerenti con i fini enunciati nella *Prima parte* della Carta fondamentale italiana.

Il problema non è marginale: solo una rappresentanza effettivamente *praticata e partecipata* può supportare una *legalità legittima*, ovvero fondata sul consenso dei destinatari (la responsività) e sui vincoli di responsabilità dei decisori. È questo il modello che Betzu intende riaffermare, in contrapposizione alla logica della *governance* (e alle ricostruzioni della dottrina che su di essa fanno leva) che, alla legittimazione democratica previa, contrappone il valore di una efficienza valutata *ex post*, sulla base di parametri e criteri (presuntamente) tecnici¹¹. Insistere su quello schema – il *governo* in luogo della *governance* – appare ancor più opportuno e doveroso nell'attuale fase, che vede la disarticolazione della «filiera partiti-parlamento-governo»¹² e la rappresentanza politica stretta nella morsa di una duplice crisi, del rappresentante e del rappresentato¹³.

Il recupero della rappresentanza (*rectius*: di un preciso tipo di ordinamento rappresentativo, riconducibile a norme giuridiche di rango costituzionale se non addirittura espresse da *Principi fondamentali*) è centrale nella prospettiva del volume: non è necessario riprodurre quei medesimi schemi nelle istituzioni sovranazionali (irrinunciabili per il governo dei processi di globalizzazione), ma sarà sufficiente riattivarne i circuiti all'interno degli ordinamenti statuali. Il recupero della rappresentanza in questi ultimi si ripercuoterà sulle prime, che saranno orientate, in virtù dell'intervento e del controllo degli Stati, verso linee di azione coerenti con i fini del costituzionalismo democratico, come accaduto in altre fasi storiche¹⁴: si tratta, in definitiva, «di ripristinare la logica armonia fra la politicità (e la democraticità) degli attori e la politicità (e la democraticità) delle loro scelte»¹⁵.

⁹ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, 31.

¹⁰ Cfr., in tema, S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema di partiti*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 1/2020, spec. 22.

¹¹ Cfr. M. BETZU, *op. cit.*, spec. 24 ss.; la critica, in particolare, è diretta alla nozione di diritto amministrativo globale (spec. 89 ss.). In tema, cfr. S. STAIANO, *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 11/2018, 8 s., che parla della *governance* in termini di concetto «neutro dal punto di vista delle ideologie politiche, poiché l'ideologia che lo sorregge è semplicemente quella del massimo rendimento delle decisioni in un quadro di razionalità tecnica (meglio: postulato come tale), quali che siano siffatte decisioni».

¹² *Ibidem*, 140.

¹³ Per i due approcci cfr., rispettivamente, M. DOGLIANI, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 14 ss., e M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in F. BIONDI - N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 5 s.

¹⁴ L'autore guarda, in maniera particolare, alla filosofia alla base degli accordi di Bretton Woods (M. BETZU, *op. cit.*, spec. 39 ss. e, nella scia dell'analisi di Dani Rodrik, 118 ss.).

¹⁵ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 1/1996, 184, che guardava a questa strada attraverso «un recupero della cifra originaria del diritto internazionale come diritto (soprattutto) degli stati» (184 s.).

Il secondo protagonista del libro è ormai anch'esso sulla scena: lo Stato nazione, punto di partenza e di arrivo della riflessione. Un'istituzione tutt'altro che superata, ancora irrinunciabile per lo sviluppo delle dinamiche democratico-rappresentative e l'assolvimento delle prestazioni di solidarietà, sia all'interno sia al di fuori dei propri confini: «la scelta [...] è sul modello di cooperazione interstatale che si vuole perseguire, dal quale passa non già la persistenza, ma la rinascenza degli Stati-nazione», nella prospettiva di «riportare il capitalismo globale entro una dimensione di controllabilità»¹⁶.

La visione che emerge rivela, al fondo, l'estrema attualità della Costituzione italiana del 1948: nel nesso che instaura tra eguaglianza sostanziale e partecipazione politica; nell'affermazione di un modello rappresentativo che si regge sulla intermediazione (in primo luogo partitica); nella significativa apertura alla dimensione internazionale e sovranazionale. Una visione da condividere, al limite criticabile – dati gli scenari attuali – per un eccessivo ottimismo, non intravedendosi con chiarezza le modalità attraverso cui rivitalizzare, nel senso indicato, le dinamiche rappresentative. Ciononostante, anche la semplice messa a fuoco di un problema può costituire una utile base di partenza per avviare una discussione proficua, tanto sul piano scientifico quanto su quello politico.

Una riflessione critica può invece prendere le mosse dai *nemici* che il volume individua quali ostacoli alla riattivazione delle prefigurate dinamiche virtuose: il leaderismo, il populismo, il nazionalismo¹⁷. Il discorso relativo ad essi lascia molto sullo sfondo alcuni nodi problematici: trattandosi peraltro di una riflessione appena abbozzata dall'autore, nelle pagine conclusive del testo, più che di limiti dell'analisi si pone più semplicemente, rispetto ai medesimi, una necessità di integrazione o, talvolta, di minimi – ma forse, per quanto si dirà, opportuni – accorgimenti lessicali.

Mi soffermerò molto brevemente su leaderismo e populismo¹⁸. Per dire, innanzitutto, che i due fenomeni potrebbero, per alcuni versi, sovrapporsi: almeno se si considera il populismo come tendenza alla «unificazione del popolo sotto un leader» («un leader che unifichi o dia il senso ideologico di ciò che unisce il popolo»), che trova la propria traduzione, sul piano istituzionale, in assetti tendenti alla *mono-archia*¹⁹. Guardando all'esperienza italiana, può ritenersi non casuale che la dinamica populista si accompagni all'ascesa prima, alla diffusione generalizzata poi, del modello del partito

¹⁶ M. BETZU, *op. cit.*, rispettivamente 24 e 148.

¹⁷ *Ibidem*, 140 ss.

¹⁸ In merito ad essi, si rinvia alla più ampia analisi sviluppata in G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo e populismo al governo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 265 ss.

¹⁹ Sono le formule proposte da N. URBINATI, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCormick e a Del Savio e Mameli*, in *Micromega-Il rasoio di Occam*, 2/2014 e in ID., *Un termine abusato, un fenomeno controverso*, in J.W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?*, Milano, 2017, XVII; e ora, più ampiamente, ID., *Me The People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge 2019, trad. it. *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2020, 189 ss. Un siffatto esito – quello della «unificazione del popolo sotto un leader» – è stato qualificato, dalla dottrina costituzionalistica, come populismo *in senso proprio*: cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 20. Per un'ampia analisi del fenomeno populista in Italia, cfr. da ultimo i contributi raccolti in G. DELLEDONNE - G. MARTINICO - F. PACINI - M. MONTI (eds.), *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, London, 2020.

personale e agli interventi normativi che (soprattutto sul piano della legislazione elettorale, a tutti i livelli di governo) lo hanno assecondato o incentivato, dando spazio a concezioni *unidimensionali* della rappresentanza politica²⁰.

In ordine al populismo, occorrerebbe inoltre chiedersi in che termini esso si configuri come nemico: se sia cioè causa o effetto di quella crisi della rappresentanza democratica di cui si discorre nel volume; così come, in riferimento alle istituzioni sovranazionali, va valutato se sia il populismo ad ostacolare la loro rivitalizzazione o non piuttosto il modo in cui le esse hanno operato ad aver innescato il primo. Si tratta di questioni ineludibili nella prospettiva di individuare gli accorgimenti da adottare sul piano giuridico-istituzionale.

La questione è peraltro emersa da tempo in alcuni noti studi sul tema: quelli, ad esempio, che considerano l'*ideologia populista* un sintomo (la *febbre*) di una «democrazia sofferente» per le carenze della componente responsiva della rappresentanza (la vera *malattia*)²¹; i partiti populistici divengono, in questa visione, un «effetto secondario del malessere democratico», «un valido e tempestivo promemoria del fatto che la democrazia non è data una volta e per tutte, ma rappresenta invece una costruzione che deve essere costantemente rinnovata»²².

Nel libro di Betzu si rinviene invero una interessante chiave analitica che aiuterebbe a suffragare questo tipo di inquadramento: si tratta del riferimento al *trilemma di Rodrik*, in base al quale, dati gli elementi *iperglobalizzazione, democrazia e autodeterminazione nazionale*, sarà possibile sostenerne solo due, con inevitabile sacrificio del terzo²³. Il populismo, in questo schema, appare un effetto della caduta democratica generata da una iperglobalizzazione che ha visto gli Stati impegnati, in larga misura, a «guadagnarsi la fiducia dei mercati assecondando il commercio e il movimento dei capitali»²⁴. L'asservimento dello Stato al mercato, e le dinamiche di depoliticizzazione (e deresponsabilizzazione) che ne seguono, fa sì che, «non potendo differenziarsi a sufficienza gli uni dagli altri, i partiti tradizionali faticano sempre di più a dare un senso alla competizione democratica. E [...] lasciano spazio a nuovi attori politici che vengono detti in genere “populisti”, ma la cui autentica ragion d'essere consiste molto spesso nel rifiuto del consenso consolidatosi intorno alla linea

²⁰ Di unidimensionalità della rappresentanza discorre, in diversi passaggi, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, *passim*.

²¹ Y. MÉNY - Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple*, Paris, 2000, trad. it. *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004, 24-26 e 60. In tale chiave, più di recente, v. anche J. HABERMAS, *Unsere große Selbsttäuschung Ein Plädoyer gegen den Rückzug hinter nationale Grenzen*, in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2018, 91 ss., trad. it. *La nostra grande illusione. Appello contro il ritiro nei confini nazionali*, in J. HABERMAS, *L'ultima occasione per l'Europa*, Roma, 2019, 76-77.

²² Y. MÉNY, *Populismo e democrazia in Europa*, in *Il Mulino*, 1/2005, 11 s.

²³ Il *trilemma* (ripreso da M. BETZU, *op. cit.*, 117 ss.) è prospettato in D. RODRIK, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York-London, 2011, trad. it. *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, 2015, *passim* (spec. 284 ss.) e, più di recente, richiamato in ID., *Straight Talk on Trade. Ideas for a Sane World Economy*, Princeton, 2018, trad. it. *Dirla tutta sul mercato globale. Idee per un'economia mondiale assennata*, Torino, 2019, *passim* (spec. 20 ss.).

²⁴ M. BETZU, *op. cit.*, 122; in tale contesto, per D. RODRIK, *La globalizzazione*, cit., 285, «gli unici servizi forniti dai governi sarebbero quelli che rafforzano il liscio funzionamento dei mercati internazionali». Nella medesima prospettiva, cfr. R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2007, 47, che parla dello Stato come «braccio secolare» del mercato globalizzato.

individualismo-diritti-mercato e nel desiderio di ridare spazio alla politica come impresa identitaria e collettiva»²⁵.

Condividendo le risposte offerte da Rodrik al trilemma, Betzu è critico anche con la prospettiva di una *iper-globalizzazione democratizzata*, che lasci cadere l'autodeterminazione nazionale²⁶. La politica democratica, in questo caso, «non avrebbe bisogno di tirarsi indietro, e non lo farebbe: si dislocherebbe a livello globale»²⁷. Tale scenario è ritenuto non solo di complessa realizzazione, quantomeno nel breve periodo, ma anche non desiderabile²⁸: «in un mondo altamente differenziato [...] tanto più il potere politico è lontano dai cittadini, tantomeno può essere definito autenticamente democratico»; «la legittimazione democratica di una simile *governance* globale sarebbe finzionale, piuttosto che effettiva»²⁹, risultando compromessa ogni prospettiva di rivitalizzazione della rappresentanza. A ciò va aggiunto che il vagheggiato ordinamento globale dovrebbe sorgere sotto la spinta di forze che ricalcano le fattezze dell'*antisovrano* rappresentato da Massimo Luciani: una entità che, strategicamente, «non aspira alla soggettività, non pretende di formalizzare il proprio ruolo costitutivo del nuovo ordine mondiale [...] giovandosi di tutti i vantaggi che derivano da una ridotta visibilità e da una contenuta esposizione, nonché da una presenza articolata su tutti i livelli possibili di dominio»³⁰.

Non resta allora che rinunciare alla iper-globalizzazione, facendo leva su autodeterminazione nazionale e democrazia, e accettando che «ciò che ci serve è un'economia internazionale pluralista in cui i vari Stati mantengano un sufficiente grado di autonomia per delineare i propri contratti sociali e sviluppare le proprie strategie economiche»³¹.

Ma stando così le cose, ai concetti di auto-determinazione *nazionale* e di Stato *nazione* può essere contrapposto un *nazionalismo* cui assegnare, pregiudizialmente, il ruolo del nemico?

Rodrik, da economista di approccio istituzionale, presta particolare attenzione agli assetti giuridici, ai presupposti e alle esigenze dei processi democratici, alla necessità di garantire alla politica strumenti per orientare e controllare, entro una certa misura, le

²⁵ G. ORSINA, *La democrazia del narcisismo. Breve storia dell'antipolitica*, Venezia, 2018, 102.

²⁶ D. RODRIK, *La globalizzazione*, cit., 286 ss.

²⁷ *Ibidem*, 287: «i governi nazionali non scomparirebbero, ma i loro poteri sarebbero fortemente circoscritti da organismi sovranazionali legislativi e sanzionatori, insediati (e vincolati) dalla legittimità democratica».

²⁸ *Ibidem*, 288 e 293 ss.

²⁹ M. BETZU, *op. cit.*, rispettivamente 122 e 121. Come illustrato da D. RODRIK, *La globalizzazione*, cit., 294 ss., nello scenario della democrazia globale troverebbero al più spazio «nuove concezioni di comunità, rappresentanza e responsabilità politica» (294, mio il corsivo).

³⁰ Cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., 164 ss. (citazione a 172), dichiaratamente critico con la prospettiva del governo mondiale (spec. 174 ss.). *L'antisovrano* («come l'anticristo») non può che essere, anche in forza della sua *aspirazione alla universalità* (invero «un'universalità più che dubbia», 175), «l'agente che determina la crisi del mondo (qui, del mondo democratico) come lo abbiamo sino ad oggi conosciuto» (166); *l'antisovrano* è, costitutivamente, un *antisovrano antidemocratico* (172 s.).

³¹ D. RODRIK, *Dirla tutta*, cit. 15; una proposta, anche in questo caso, che presenta una certa sintonia con quella formulata da M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., spec. 185 s. In senso analogo, cfr. F. FUKUYAMA, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, London, 2018, trad. it. *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*, Milano, 2019, 152 s.

dinamiche economiche: è in rapporto a tutto questo che lo studioso difende la perdurante centralità di uno Stato-nazione «legato a filo doppio con il progresso economico, sociale e politico»³². Sebbene non manchi qualche rapida digressione sul tema dell'identità nazionale – sempre relazionata ad uno Stato «primo depositario dei legami e delle affiliazioni personali»³³ - lo studioso sceglie deliberatamente di concentrare la propria analisi «non tanto sulla componente “nazionale”, bensì sull'elemento “Stato” [...] come entità giurisdizionale delimitata sul piano spaziale». Tale approccio sembrerebbe derivare, stando sempre alle parole di Rodrik, proprio dalla paura di evocare il nazionalismo³⁴.

L'automatica collocazione del nazionalismo nel campo dei nemici della democrazia rappresentativa, e il timore di affrontarlo, sono però forse legati ad un'accezione ben precisa del concetto, che non è detto ne esaurisca la densa portata semantica.

Come segnala Ramón Máiz, il nazionalismo, nella valenza che ne viene usualmente proposta, è «fijado para siempre en un vocabulario organicista y sustancial», rispetto al quale si sarà inevitabilmente spinti a porsi da una prospettiva di «completa exterioridad a la dimensión nacional como postula el patriotismo cívico, republicano o constitucional»³⁵. Tale atteggiamento significa però lasciare completamente nelle mani di *quel* nazionalismo «el monopolio del escenario mismo en el que, en buena medida, se solventa la lucha cotidiana (política, comunicativa y emocional) por la dirección intelectual y moral de una comunidad»; un atteggiamento che rischia pertanto di risolversi nella rinuncia a «repensar el lugar de la nación desde el horizonte teórico de la democracia republicana»³⁶.

Le ricadute pratiche che si producono nel dibattito pubblico, per effetto dell'approccio criticato da Máiz, sono colte da Joseph Weiler in una recente intervista rilasciata alla stampa spagnola³⁷. Una delle chiavi di lettura degli incerti scenari politici del presente è individuata dallo studioso nella abdicazione alla difesa del *patriottismo*

³² *Ibidem*, 24.

³³ *Ibidem*, 21; e, più ampiamente, ID., *La globalizzazione*, cit., 321-325.

³⁴ Così D. RODRIK, *Dirla tutta*, cit., 26: «ponendomi in quest'ottica, vedo la nazione come una conseguenza dello Stato, e non il contrario. [...] Non intendo disquisire su cosa sia una nazione, né se ogni nazione dovrebbe avere uno Stato, o quanti Stati dovrebbero esistere». Anche l'analisi di Marco Betzu, nonostante la centralità che assegna allo Stato nazione, non dedica particolare approfondimento al secondo termine della formula. Forse un limitato, e molto indiretto, accenno ad esso può scorgersi in una citazione di Max Weber, utilizzata per criticare l'ideologia della efficienza fine a se stessa, che esalta – qui la citazione - «la dignità della cosa e non della persona, non doveri di fratellanza e di pietà, non relazioni umane di cui le *comunità umane* siano portatrici» (M. BETZU, *op. cit.*, 20, mio il corsivo). Per una critica alla «ideologia dell'“efficienza” della decisione politica come valore in sé, cioè prescindente dalla causa e dallo scopo, “efficienza” da conseguire concentrando il potere nel singolo *leader* [...] semplificando nel massimo grado le procedure di decisione», cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 16.

³⁵ R. MÁIZ, *Nacionalismo y federalismo. Una aproximación desde la teoría política*, Madrid, 2018, 13.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ “*Millones de europeos ni son fascistas ni idiotas*”, *La Vanguardia*, 23 febbraio 2019 [<https://www.lavanguardia.com/politica/20190302/46601256688/populismo-nacionalismo-europa-elecciones-weiler.html>].

basata sul timore di evocare il *nazionalismo* (se non addirittura il fascismo)³⁸: lo spazio non coltivato attraverso un *patriottismo liberale* è stato occupato dal *nazional-populismo*³⁹. Per superare l'attuale crisi culturale dell'Europa occorrerebbe allora rilanciare il primo. Non si tratta però – qui il punto che preme evidenziare – di attingere esclusivamente alla dimensione *individuale*, ma anche a quella delle *identità collettive*: «no podemos ignorar que ser español, o francés, o lituano... tiene una especificidad no fungible que se debe respetar. Si se desprecia esto es una agresión a una *dimensión esencial del sentido de la vida*»⁴⁰. Emerge dunque una chiara contrapposizione – sul piano valoriale – tra *nazionalismo* (e il molto prossimo *nazional-populismo*) e *patriottismo*; con quest'ultimo che può essere a sua volta declinato secondo due varianti: una esclusivamente individuale (più orientata, dunque, verso una dimensione procedurale), l'altra tesa a valorizzare comunque la prospettiva collettivo-identitaria. Una schematizzazione che potrebbe ricalcare la distinzione tra *nazionalismo*, *cosmopolitismo* e *patriottismo*, prospettata da Maurizio Viroli, il quale non manca di ricordare come «la storia insegn[i] che contro il nazionalismo serve poco alzare la bandiera del cosmopolitismo, un ideale nobile che convince la ragione ma non tocca le passioni ed è sempre stato, e sarà sempre, principio di ristrette élites intellettuali»⁴¹.

Le proposte analitiche (e discorsive) richiamate (quella di Weiler e di Viroli) potrebbero risultare, nella sostanza, convincenti. Esse assumono tuttavia un netto *gap* semantico tra il patriottismo (buono) e il nazionalismo (cattivo): occorre chiedersi se non sia proprio quella distanza che finisce con l'occultare, come avvertiva Máiz, il campo della nazione, di una identità collettiva non rinunciabile che è ancora, in larga parte, una identità nazionale⁴². D'altro canto, come traspare dalla riflessione dello stesso Weiler, anche il concetto di patria può evocare esperienze autoritarie e tristi pagine della storia: ci si potrà spesso imbattere così in una *nazione dei patrioti* e in una *patria dei nazionalisti*⁴³. Non è un caso che lo sforzo di rilanciare il patriottismo ne imponga

³⁸ Ivi: «Hemos abolido la palabra patriotismo de nuestro vocabulario político/cultural. Por razones que se pueden entender, incluso celebrar, porque la palabra patriotismo nos hacía pensar en los fascismos previos a la segunda guerra mundial. Por eso, durante décadas en Europa nadie podía llamarse abiertamente patriota porque eso significaba ser un nacionalista».

³⁹ Ivi: «La visión del patriotismo liberal ha sido abolida muchos años y esta hambre de patriotismo liberal no ha sido satisfecha en los países europeos y ha permitido el auge del nacional-populismo».

⁴⁰ Ivi; sul ruolo delle identità collettive, anche nazionali, l'autore si è soffermato di recente in J. WEILER, *The Normative Dimension of the Three Waves of Judicial Review*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2020, 235 ss. (spec. 237). In senso analogo, v. 80 ss.

⁴¹ Cfr. M. VIROLI, *Nazionalisti e patrioti*, Bari-Roma, 2019, 16 ss. e 80 (da cui è ripresa la citazione). In termini analoghi, cfr. D. RODRIK, *La globalizzazione*, cit., 324: «la costruzione di comunità politiche transnazionali è un progetto di élites globalizzate sintonizzate largamente sulle loro esigenze»; F. FUKUYAMA, *Identità*, cit., 106, che parla della «sorte del liberalismo moderno, in cui il principio di riconoscimento universale e paritario si è mutato nello specifico riconoscimento di gruppi particolari».

⁴² Come ha evidenziato Benedict Anderson in un suo noto volume (non raramente frainteso), «la “fine del nazionalismo”, così a lungo profetizzata, non è minimamente in vista. Anzi la “nazione-ità” è il valore più universalmente legittimato nella vita politica del nostro tempo» (B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, London-New York, 1983, trad. italiana *Comunità immaginate*, Roma, 1996, 22). La persistenza del nazionalismo quale *forza attiva della politica mondiale* era sottolineata da Fukuyama nella sua nota opera del 1992 ed è oggi ribadita in F. FUKUYAMA, *Identità*, cit., spec. 12 s. e 91 ss.

⁴³ Tanto l'idea di patria quanto quella di nazione sono state (e sono) poste al servizio di progetti autoritari, escludenti, imperialisti. Ciò fa sì che, al di là dello schema analitico assunto, si finisca sempre

fatalmente un'aggettivazione: il patriottismo deve essere *costituzionale* (nella nota restituzione habermasiana), il patriottismo deve essere *liberale* (la formula cui ricorre Weiler, più attento alla dimensione collettiva).

Perché non parlare, allora, di un nazionalismo *costituzionale* o *liberale*?

Quest'ultima formula permetterebbe di ricondurre il discorso ad apporti da tempo disponibili in sede scientifica, che contrappongono nazionalismo (appunto) *liberale* e nazionalismo *illiberale*⁴⁴; o, su un piano concettuale diverso ma comunicante, nazionalismo *organico* (o *naturalistico*) e nazionalismo *civico* (o *volontaristico*). Da quest'ultimo punto di vista, convince invero l'approccio che individua in tutti i nazionalismi elementi tanto del primo tipo (simboli, lingua, tradizioni, cultura, etnia) quanto del secondo; ciò che varia in ogni singola esperienza storica è il dosaggio e il rilievo delle due componenti, ma l'una non annullerà mai del tutto l'altra⁴⁵. È chiaro – e si torna così alla prima delle distinzioni richiamate – che quanto più un nazionalismo si strutturerà su basi organiche, tanto più si verrà connotando in senso escludente, con il rischio di assumere caratteri incompatibili con i principi del costituzionalismo democratico. È qui che si annida il vero nemico: il *nazionalismo illiberale* (o *etnico*).

Fintantoché quest'ultimo non si materializzi, potranno però darsi – e si sono dati e si danno tuttora – progetti nazionali (nazionalismi) che si coniugano perfettamente con la democrazia. Anche in Italia ci si è riferiti a differenti «modi di considerare la nazione: quello *naturalistico*, che fatalmente sbocca nel razzismo e quello *volontaristico*»⁴⁶,

con il distinguere, in ordine a entrambi i concetti, tra un'accezione virtuosa e una degenerata. Ciò accade anche nelle ricostruzioni che intendono tracciare una netta linea di demarcazione tra nazionalismo e patriottismo, come quella già richiamata di M. VIROLI, *Nazionalisti e patrioti*, cit., *passim*. Vi sarà una vera patria, e dunque una (falsa), ascritta al pensiero di Herder, dal «significato prevalentemente culturale» (13, mio il corsivo); un «affetto patrio ben concepito» (nel riferimento di Mazzini a Dante, 31), che dovrebbe ammetterne uno *mal concepito*; la *patria del popolo* e la *patria dei re*, la prima che presuppone, la seconda che esclude l'eguaglianza dei cittadini (il riferimento, a 36, è ancora a Mazzini; v. pure 44); e vi potrà essere una patria che «agisce male» e pertanto «merita di scomparire» (43), contrapposta a quella che va invece difesa. Nello stesso senso, i caratteri naturalistici non scompaiono del tutto dalle visioni ascrivibili al patriottismo: passano semplicemente in secondo piano rispetto a quelli volontaristici (che guardano, in una dimensione politica, agli ideali di libertà ed eguaglianza: 30 ss., spec. 40-43) e continuano a muoversi, silenziosamente, tra le *nazioni inviolabili* e i *popoli liberi* (cfr. 47 ss.): «il “sentimento di nazionalità” non è una costruzione artificiale, ma una genuina passione umana, particolarmente forte fra quei popoli che hanno conquistato tardi la loro indipendenza» (70-71: per i popoli, almeno per quelli *genuini*, pare dunque vi sia, ineluttabilmente, una indipendenza da conquistare, presto o tardi). L'incertezza che circonda l'uso dei due termini nel linguaggio politico, nel corso della storia, è segnalata dallo stesso Virolì (68 ss.).

⁴⁴ Sulla distinzione in parola cfr., ad esempio, W. KYMLICKA, *Fronteras territoriales. Una perspectiva liberal igualitarista*, in ID., *Fronteras territoriales*, Madrid, 2006, spec. 52-61; N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999, trad. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Bologna, 2003, spec. 329 ss.

⁴⁵ Cfr. J. CAGIAO Y CONDE, *Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?*, Madrid, 2018, 19-21; R. MÁIZ, *Nacionalismo y federalismo*, cit., 91 ss.; A. CIRULLI, *Etnoregionalismi*, Milano, 2019, 63-66. Diversamente, in alcune ricostruzioni il concetto di nazionalismo è interamente schiacciato sulle componenti organiche e, dunque, su una dimensione naturale: cfr., ad esempio, M. VIROLI, *Nazionalisti e patrioti*, cit., 4 ss., che definisce il nazionalismo attraverso il richiamo, in particolare, alle posizioni di Herder, definendolo in termini di «linguaggio che esalta l'omogeneità culturale o etnica» (78).

⁴⁶ F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari 1961 (edizione citata 2011), 68 ss. Agli ideali mazziniani di patriottismo e di nazione si è richiamata, più di recente, M.C. NUSSBAUM, *Political Emotions. Why*

individuando un pensiero *nazionalitario*, dal «respiro umanitario od universalistico», distinto dall'«esclusivismo particolaristico» di un *nazionalismo in senso deteriore*⁴⁷.

Un ricco filone di studi – quello, appunto, del *liberal nationalism*⁴⁸ – individua proprio nelle costruzioni nazionali gli strumenti che hanno assolto (e assolvono) funzioni fondamentali per gli ordinamenti democratici: prima di tutto la creazione di vincoli solidaristici, irrinunciabili per reggere l'edificio dello Stato sociale⁴⁹, e lo sviluppo dei processi discorsivi (e rappresentativi) della democrazia, che presuppongono un'opinione pubblica consapevole e un dibattito collettivo aperto, al quale abbiano accesso larghe fasce di cittadini (sottratto, dunque, al controllo esclusivo di élite ristrette)⁵⁰.

Di recente, Francis Fukuyama – muovendo su un piano di analisi, anche lessicalmente, diverso da quello da ultimo richiamato⁵¹ - ha individuato alcune funzioni democraticamente benefiche della *identità nazionale*. I riscontri offerti sul punto sono in buona parte sovrapponibili a quelli, appena richiamati, prospettati dagli studi del *liberal nationalism*⁵². Vi è però un profilo, più generale e comprensivo, che merita di essere richiamato in ragione della connessione con alcune dinamiche politico-sociali (e psicologiche) della contemporaneità. Per Fukuyama, l'identità nazionale «rende possibile la democrazia liberale in sé e per sé. [...] Per funzionare, le democrazie hanno bisogno di una propria cultura [...]; una cultura di tolleranza e reciproca comprensione deve avere la meglio sulle passioni di parte»⁵³. Una identità nazionale con tali

Love Matters for Justice, Cambridge, 2013, trad. italiana *Emozioni politiche. Perché l'amore conta per la giustizia*, Bologna, 2014, 252 ss.

⁴⁷ V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, § 1.

⁴⁸ Si vedano, senza pretesa di esaustività: A. MARGALIT - J. RAZ, *National Self-Determination*, in *Journal of Philosophy*, n. 87, 1990, 439 ss.; C. TAYLOR, *Multiculturalism and "The politics of Recognition"*, Princeton, 1992, trad. italiana *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano, 1993; Y. TAMIR, *Liberal Nationalism*, Princeton, 1993 (e ora ID., *Why nationalism*, Princeton, 2019); W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1995, trad. italiana *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999.

⁴⁹ W. KYMLICKA, *La cittadinanza*, cit., 135; Y. TAMIR, *Liberal*, cit., 85 s.; nello stesso senso, cfr. M.C. NUSSBAUM, *Emozioni politiche*, cit., 269 ss.

⁵⁰ Cfr. W. KYMLICKA, *Fronteras*, cit., 68 ss., che ricorda come «la política democrática es política en la lengua vernácula» (74). Sul legame tra *libertà nazionale e culturale e qualità democratica*, cfr. F. REQUEJO, *El fuste de la democracia liberal sigue siendo demasiado recto*, in *Foro Interno*, 10/2010, spec. 63.

⁵¹ Cfr. F. FUKUYAMA, *Identità*, cit.: l'autore conduce un discorso costruito sulla dialettica tra *nazionalismo* (associato alla religione – spec. 75 ss. – e che pare concepito, in alcuni passaggi, come fenomeno connotativo di una particolare fase storica – v., ad esempio, la definizione offerta a 78) e *identità nazionale* (spec. 139 ss.). Tuttavia, come spesso accade negli studi su tali tematiche, la pretesa di separare rigidamente due nozioni concettualmente (e semanticamente) troppo affini rende talvolta necessario aggettivare l'etichetta del nazionalismo (parlando, ad esempio, di nazionalismo *etnico*: 75, 82, 143; o di nazionalismo *populista*: 103). Anche in questo caso, dunque, da una iniziale pretesa di assolutizzazione, in termini deteriori, del concetto, si passa prima ad un riconoscimento implicito di una sua diversa faccia (si dà campo alla possibilità di un nazionalismo *non etnico*, o *non populista*), poi disvelata attraverso una nuova categoria virtuosa: in alcune ricostruzioni già richiamate il *patriottismo* (che tende ad un maggiore occultamento della nazione), in quella di Fukuyama il paradigma di una *identità nazionale* che, oltre che in forma etnica, può «costituirsi attorno a valori politici liberali e democratici, e alle comuni esperienze che forniscono il tessuto connettivo entro il quale comunità diverse tra loro possono fiorire» (143).

⁵² *Ibidem*, 143-145.

⁵³ *Ibidem*, 145 s.

caratteristiche (*aperta, ampia, inclusiva*) può divenire lo strumento per contrastare la *minaccia* che «la protezione di identità sempre più ristrette» costituisce per «la possibilità di comunicazione e di azione collettiva. Il rimedio [...] non consiste nell'abbandonare l'idea di identità, che rappresenta un aspetto troppo importante del modo in cui gli individui moderni vedono se stessi e le società che li circondano, ma nel definire identità nazionali più ampie e più capaci di integrazione, che prendano atto della varietà di fatto delle esistenti società democratiche liberali»⁵⁴. Una strada questa - qui l'attualità della riflessione - che potrebbe operare nella direzione di contenere il «campo di azione dell'ultimo uomo di Nietzsche»⁵⁵ aperto dalle democrazie liberali o, in una prospettiva analoga, le connotazioni *narcisiste* che le stesse vanno assumendo⁵⁶.

È per molte delle ragioni appena richiamate che gli ordinamenti statali contemporanei non sono mai, anche nella loro democraticità e nella loro apertura verso l'esterno, nazionalmente neutrali, ma alimentano costantemente progetti nazionali ben definiti⁵⁷. Ed è per le medesime ragioni che, specularmente, la crisi delle identità nazionali si intreccia spesso con quella delle democrazie liberali (questa la prospettiva da ultimo valorizzata da Fukuyama). Un'affermazione che, in una fase storica in cui la democrazia sembra schiacciata proprio dal ritorno dei nazionalismi, appare paradossale; ma che può non esserlo se si individua la crisi nel trionfo di identità nazionali reazionarie ed escludenti, dovuto anche all'incapacità di proporre di alternative, in grado di abbracciare e sostenere i valori democratici: in altre parole, all'incapacità di riarticolare - talvolta di concepire - un nazionalismo liberale.

Le questioni poste in questa sede non vogliono attestarsi, ovviamente, sul piano meramente terminologico. Le scelte concernenti l'uso delle formule a cui si è fatto richiamo (*nazionalismo, patriottismo, identità nazionale*) e delle loro differenti declinazioni (*costituzionale, liberale, illiberale, etnico, organico, civico*) vanno ascritte, in fin dei conti, a semplici convenzioni stipulative. Essenziale è capire cosa ci sia, nella sostanza, dietro le etichette di volta in volta adoperate; è anche opportuno, però, aver

⁵⁴ *Ibidem*, 138; v. pure 106 e 179. In tal senso si veda anche L.P. VANONI - B. VIMERCATI, *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2020, 52.

⁵⁵ «[...] "uomini senza petto" che passano la vita nell'incessante ricerca della soddisfazione consumistica, ma che non hanno niente dentro di sé, nessuna meta o ideale superiori per i quali siano disposti a lottare e a sacrificarsi. Una vita del genere non soddisferà tutti. La megalotimia prospera nell'eccezionalità: correre grandi rischi, impegnarsi in conflitti colossali, perseguire effetti di grande portata, perché tutte queste cose portano a riconoscersi superiori agli altri. In alcuni casi la megalotimia può condurre a un leader eroico [...]. Ma in altri può portare a tiranni [...] che precipitano le loro società nella dittatura e nel disastro». Tale tema, riproposto in F. FUKUYAMA, *Identità*, cit., 12-14 (citazione a 13), era già prospettato nella nota opera Id., *The End of History and the Last Man*, 1992, trad. it. *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, 2020, 411 ss.

⁵⁶ Cfr. G. ORSINA, *La democrazia*, cit., spec. 51 ss.; alla trasformazione in senso narcisista della società - specialmente americana - fa riferimento anche F. FUKUYAMA, *Identità*, cit., 108 ss. (spec., e in modo esplicito, 114 s.).

⁵⁷ Lo rilevano W. KYMLICKA, *Estados, naciones y culturas*, Cordoba, 2004, 55 s.; F. REQUEJO, *Cultural pluralism, Nationalism and Federalism. A revision of Democratic Citizenship in Plurinational States*, in *European Journal of Political Research*, vol. 35, n. 2, 1999, 255 ss.; J. CAGIAO Y CONDE, *Multiculturalisme et théorie de la fédération. L'apport de la critique multiculturaliste aux études sur le fédéralisme*, in J. CAGIAO Y CONDE - A. GOMEZ-MULLER (dir.), *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, Brussels, 2014, 43-46.

presenti le ricadute che le differenti formule possono generare sul piano discorsivo; e, soprattutto, comprendere se dietro di esse non si celino strategie argomentative rivolte ad occultare la nazione, pur laddove è operante⁵⁸; o a far evaporare, con la nazione, le funzioni che essa ha tradizionalmente assolto negli ordinamenti statuali.

Se è ancora lo Stato nazione il luogo in cui va primariamente pensata la rappresentanza politica (la rappresentanza politica come intesa da Betzu: *praticata e partecipata*, fonte di una *legalità legittima* fondata sul consenso dei destinatari e sulla responsabilità dei decisori, che deve irradiarsi anche sul piano sovrastatale), far recedere un termine essenziale di quella costruzione (la nazione) potrebbe significare, nei fatti, rinnegarla nel suo complesso.

⁵⁸ Fondamentale, in tal senso, l'opera di M. BILLIG, *Banal Nationalism*, London, 1995, trad. it. *Nazionalismo banale*, Soveria Mannelli 2018, ad avviso del quale «nel linguaggio politico le lacune raramente sono innocenti» (15), e «le lacune del linguaggio che permettono al nazionalismo banale di esser dimenticato sono anche lacune del linguaggio della teoria» (19). Affine al concetto di nazionalismo banale, quasi un suo completamento che guarda al versante soggettivo-individuale, è quello di *micronazionalismo*: cfr. J. CAGIAO Y CONDE, *Micronacionalismos*, cit., spec. 22-25.

REPLICA

MARCO BETZU*

MULTILATERALISMO VS. NAZIONAL-POPULISMO: UNA REPLICA A GENNARO FERRAIUOLO

Probabilmente non vi è soddisfazione più grande per un autore di quella consistente nel vedere che il suo libro stimola nel lettore riflessioni che travalicano i confini del volume, perché da questo muovono per solcare nuovi percorsi di ricerca e approfondimento. Questa è la mia impressione nel leggere la ricca recensione di Gennaro Ferraiuolo, la cui analisi si spinge sino al tema dell'identità nazionale e della pensabilità di un "nazionalismo costituzionale".

Ciò si deve senz'altro alla profondità di pensiero del recensore, ma in buona parte – mi piace crederlo – anche alla metodologia seguita nel libro, che vuole utilizzare le categorie del costituzionalismo per risolvere problemi necessariamente interdisciplinari, in quanto aventi ad oggetto fenomeni non profittevolmente indagabili utilizzando le lenti – deformanti – del giurista puro. Tuttavia, proprio in quanto le osservazioni critiche dell'attento recensore si appuntano quasi esclusivamente su problematiche solo accennate nelle conclusioni del lavoro, l'unico modo per replicare compiutamente sarebbe quello di scrivere un nuovo libro, che dal primo prenda le mosse per sviluppare proprio quelli che Ferraiuolo definisce «alcuni nodi problematici», individuati nel populismo e nel nazionalismo. Mi limiterò, allora, ad alcune brevi osservazioni.

Populismo e nazionalismo sono effettivamente da me indicati come alcuni dei fenomeni che mettono in discussione la stessa opportunità del mantenimento delle istituzioni sovranazionali dell'economia. Nella mia visione esse devono essere difese perché luoghi internazionali del dialogo e della cooperazione, ovvero espressione di una politica della mediazione utile che, in quanto tale, è potenzialmente idonea a disinnescare il conflitto tra le ragioni dell'economia globale e le democrazie nazionali, perseguendo quella solidarietà sociale necessaria a contrastare le pulsioni disgregative di un capitalismo lasciato a se stesso.

Ferraiuolo si chiede «se sia il populismo ad ostacolare la loro rivitalizzazione o non piuttosto il modo in cui esse hanno operato ad aver innescato il primo». L'interrogativo presenta aspetti di verità, ma rischia di indulgere verso posizioni ideologicamente orientate, simili a quelle che andavano per la maggiore nella letteratura sulla globalizzazione dei primi anni Duemila.

Non vi è dubbio che il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio abbiano portato avanti, quanto meno a partire dagli anni Ottanta, politiche liberiste spinte, patrocinate soprattutto dagli Stati Uniti, esprimendo

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Cagliari.

un fondamentalismo del mercato che ha generato sia tra gli studiosi che nella pubblica opinione una reazione demonizzante. Tuttavia, come ho cercato di dimostrare, l'approccio neoliberista non è affatto consacrato nei loro Statuti e nella loro *mission* istituzionale. Lo notò, sin dal 1976, Federico Caffè: «se una filosofia era sottostante alla cooperazione economica internazionale, essa doveva ricercarsi nella compatibilità e nella tolleranza dei vari sistemi di organizzazione produttiva, non nella indicazione di uno di essi come modello ideale»¹.

Occorre prendere atto del fatto che queste istituzioni sovranazionali garantiscono quella cooperazione istituzionalizzata necessaria a pacificare i conflitti interstatali, riconducendoli entro regole predefinite per la loro soluzione e, così facendo, consentono il raggiungimento di soluzioni migliori di quelle che si realizzerebbero se vi fosse un'assenza totale di regole².

Possiamo allora rilevare che se il populismo ha trovato nuova linfa nelle disuguaglianze sociali perpetrate dal neoliberismo, di cui costituisce un effetto³ – e dunque è in parte una conseguenza sociopolitica del modo in cui le istituzioni economiche hanno operato – esso è oggi anche un ostacolo al recupero dei valori fondanti del compromesso di Bretton Woods, perché mira a depotenziarne completamente gli strumenti.

Ad esso si affianca il nazionalismo, la cui qualificazione come nemico del multilateralismo non è frutto di un pregiudizio, ma fondata sia su argomenti teorici che su evidenze empiriche.

È ben noto come, in campo economico, il nazionalismo si colleghi strettamente al protezionismo, in netta opposizione rispetto al multilateralismo fondato sulla cooperazione. Gli studi della scuola realista delle relazioni internazionali hanno evidenziato bene questa alternativa, propendendo per una visione secondo cui la principale preoccupazione degli Stati dovrebbe essere devolvere parte dei loro sforzi «non nel promuovere il proprio benessere, ma nell'assicurarsi i mezzi di difesa contro gli altri»⁴. Una conferma sarebbe data dalla teoria dei giochi, la quale ci spiega che, nel breve periodo, secondo una prospettiva strettamente individualistica la strategia migliore è la non cooperazione, rappresentando un equilibrio strategico nel senso di Nash perché massimizza l'utilità attesa di un certo giocatore e, quindi, quest'ultimo «gioca una risposta ottima alle strategie adottate dagli altri giocatori»⁵. Tuttavia, nel lungo periodo non produce un equilibrio ottimale in senso paretiano, perché la strategia alternativa (coopera, coopera) assicura un benessere maggiore a tutti i giocatori. Mentre il nazionalismo protezionista è miope, il multilateralismo consacrato a Bretton Woods è presbite. Tra i due, quindi, la contrapposizione è netta.

L'assunto teorico – per il quale rinvio alla ben più estesa trattazione fatta nel libro – è confermato dalla storia. Il sovranismo nazionalista rappresentò, infatti, il sostrato

¹ F. CAFFÈ, *Una fase critica della cooperazione economica internazionale*, in ID., *Un'economia in ritardo*, Torino, 1976, 109.

² Cfr. J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006, 81.

³ Cfr. Y. MÉNY - Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004, 11.

⁴ K.N. WALTZ, *Teoria della politica internazionale*, Bologna, 1987, 203.

⁵ F. COLOMBO, *Introduzione alla teoria dei giochi*, Roma, 2003, 117.

ideologico delle misure protezionistiche che aggravarono gli effetti della Grande Depressione, come l'ormai tristemente famoso *Smoot-Hawley Tariff Act* del 1930, che in tre anni determinò, per gli Stati Uniti, un crollo del 66% delle importazioni e del 61% delle esportazioni, portando il tasso di disoccupazione al 25%. Se il nazionalismo economico e il protezionismo sono due nozioni comunque distinte e da non confondere tra loro⁶, non vi è però dubbio che il secondo sia stato assai frequentemente uno strumento utilizzato dal primo.

La compenetrazione tra nazionalismo e populismo, a sua volta, è plasticamente espressa dalla dottrina trumpiana dell'*America First*, il cui nocciolo duro è tutto «nel protezionismo doganale come minaccia e nella soppressione delle misure ecologiche come incentivo, allo scopo di far rivivere l'America dei grandi produttori, quella di un *big business* che si manifestava attraverso le grandi fabbriche e le concentrazioni operaie»⁷. Nel tentativo di percorrere questa strada è lo stesso nazionalpopulista a trovare i propri nemici, da lui individuati, nella dimensione esterna, soprattutto nelle organizzazioni sovranazionali dell'integrazione cooperativa contrapposta alla frammentazione nazionalista⁸.

Il rifiuto del nazionalismo conduce allora inevitabilmente verso una globalizzazione senza ritorno e a un addio all'idea di nazione? Non lo credo affatto. L'autodeterminazione nazionale, contrapposta alla iperglobalizzazione, non è infatti legata all'accettazione di un nazionalismo economico, oggi peraltro caratterizzato da venature populiste. Gli accordi di Bretton Woods, rifuggendo il nazionalismo degli anni Trenta, avevano costituito una cornice di cooperazione nell'ambito della quale era stato possibile coniugare la teoria classica dei vantaggi comparati con il potere degli Stati di intervenire in modo da minimizzare le ricadute negative di una disciplina sovranazionale uniforme, eccessivamente votata alla libertà del commercio a scapito delle esigenze sociali di ogni Paese. Una terza via, dunque, rispetto a nazionalismo e liberismo: un «*embedded liberalism*»⁹.

A questo punto del discorso credo risulti evidente il motivo per il quale non trovo convincente il recupero, tramite aggettivazioni positive, del populismo e del nazionalismo.

Discutere, come alcuni fanno, di “costituzionalismo populista”¹⁰ o di “nazionalismo costituzionale democratico”¹¹ significa distorcere le convenzioni

⁶ Cfr. A. ETGES, *Theoretical and Historical Reflections on Economic Nationalism in Germany and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, in S. BERGER - T. FETZER, *Nationalism and the Economy*, Budapest - New York, 2019, 88.

⁷ G. BERTA, *Post-global. Economia politica della nostalgia*, in *il Mulino*, 2/2017, 318.

⁸ Sul punto K. BOON, *President Trump and the Future of Multilateralism*, in *Emory International Law Review*, Vol. 31, 2017, 1075 ss.; D. BOSCO, *We've Been Here Before: The Durability of Multilateralism*, in *Journal of International Affairs*, 2/2017, 9 ss.

⁹ J.G. RUGGIE, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 2/1982, 393: «This was the essence of the embedded liberalism compromise: unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism».

¹⁰ P. BLOKKER, *Populism as a constitutional project*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2/2019, 537 ss.

stipulative con le quali i termini sono tradizionalmente intesi, relativizzandone il significato. Simili impostazioni, oltre a generare pericolose confusioni, sono sostanzialmente estranee «alla cultura istituzionale e costituzionalistica»¹². Se, come è stato giustamente osservato, il costituzionalismo è «incompatibile con ogni forma di populismo»¹³, perché quest'ultimo svuota «la natura oppositiva (di limitazione del potere politico) del fenomeno costituzionale»¹⁴, altrettanto è a dirsi nei confronti del nazionalismo. Non è un caso che nei testi costituzionali della seconda metà del Novecento l'idea di nazione abbia del tutto «perso qualsiasi riferimento all'eticità originaria del termine poiché la condanna del nazionalismo è ormai irreversibile»¹⁵. Anche la Costituzione italiana, laddove utilizza il termine “*Nazione*”, lo declina in concreto come «antinazionalismo»¹⁶. Insomma, “nazione” e “nazionalismo” sono concetti che non possono coincidere in uno Stato democratico costituzionale¹⁷.

«The protection of American industries is not a mere policy, a mere business question; it is a question of patriotism, a question of loyalty to the American flag, to the American laborer, and to the American home. It is a choice between self-defense and self-development on the one hand, and self-annihilation and self-destruction on the other. [...] The protective system stands as a wall of fire between American laborers and the degraded, halfpaid laborers of Europe»¹⁸.

La citazione non è tratta da un recente discorso di Donald Trump, ma risale all'8 maggio 1888. Sono le parole con le quali un deputato repubblicano, Joseph Taylor, difendeva la necessità di misure protezionistiche in nome del patriottismo nazionalista. Sono a tutti note quali siano state le conseguenze di simili politiche nel Novecento.

Ora come allora, se si vogliono far vivere le parole del costituzionalismo e della politica democratica dinnanzi alle sfide dell'economia globale dobbiamo mettere da parte nazionalismo e populismo e rinforzare queste istituzioni come luoghi della cooperazione e del dialogo. Istituzioni sovranazionali deboli non sono altro che una porta aperta alla legge del più forte.

¹¹ Secondo Y. TAMIR, *Why Nationalism*, Princeton, 2019, 141, di fronte alla iperglobalizzazione «democracy and nationalism are on the same side of the fence».

¹² P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 4, con particolare riferimento alle elaborazioni di Laclau e Mouffe sul populismo.

¹³ G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza*, Torino, 2019, 130.

¹⁴ G. MARTINICO, *op. cit.*, 136.

¹⁵ P. CARROZZA, *Nazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 152 ss.

¹⁶ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di «Nazione» e di «Unità nazionale»*, in *Quad. cost.*, 2/2011, 324.

¹⁷ Si v. anche C. De FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 81: «Il ripudio del nazionalismo è alla base della fondazione della nazione repubblicana».

¹⁸ *Congressional Record*, Vol. XIX, Washington, 1888, 3837.