



SIRIO ZOLEA *

UNA LINEA DI CONTINUITÀ DA GLADIO AL NUOVO VINCOLO ESTERNO: LA GEOPOLITICA COME FATTORE COSTITUZIONALE IMPLICITO IN ITALIA**

Abstract [It]: Il presente articolo è diretto ad approfondire alcune implicazioni della geopolitica nel diritto costituzionale a livello nazionale, studiando, nel contesto italiano, come alcune caratteristiche fondamentali del funzionamento delle istituzioni pubbliche e dei meccanismi giuridici che le regolano siano intensamente determinate e sovrastate da imperativi geopolitici. Si cercherà, conseguentemente, in una prospettiva storico-evolutiva, di valutare il peso di tali imperativi rispetto al peso concorrente dei meccanismi della democrazia rappresentativa, esprimendo conclusivamente la preoccupazione che, nel contesto attuale di rarefazione dei corpi intermedi, personalizzazione della politica e (proclamata) depoliticizzazione della società e dell'economia, le costrizioni extra-democratiche stiano acquisendo una pericolosa supremazia sui suddetti meccanismi, sotto la formula del primato del vincolo esterno assolutizzato.

Abstract [En]: This article focuses on certain domestic implications of geopolitics in (domestic) public law, analyzing, in the Italian context, how certain fundamental features of the way of functioning of the public institutions, and of the legal mechanisms regulating them, are intensely determined by overriding geopolitical imperatives. The present article develops such reflections, trying to assess the weight of these imperatives in relation to the competing weight of representative democratic mechanisms, concluding with the concern that, in the current context, of rarefaction of intermediate bodies, personalization of politics, and (proclaimed) depoliticization of society and economy, such constraints are acquiring a pernicious upper hand over those mechanisms, under the formula of the primacy of the absolute 'external bond'.

Parole chiave: Vincolo esterno, Costituzione, Gladio, Stay Behind, Geopolitica.

Keywords: External Bond, Constitution, Gladio, Stay Behind, Geopolitics

SOMMARIO: 1. Gli *arcana imperii* e la scienza giuridica: alla difficile ricerca di un punto di equilibrio tra complottismo e negazionismo del lato oscuro della politica. – 2. Alcune riflessioni retrospettive sulle 'doppia lealtà' ispirate alla vicenda *stay-behind* in Italia. – 3. Genesi e prosecuzione del vincolo esterno (geopolitico): dal golpismo alla tecnocrazia. – 4. L'Italia nell'Europa dopo-Maastricht: generalizzazione, assolutizzazione e super-costituzionalizzazione del vincolo esterno. – 5. Per (non) concludere: il costituzionalismo come *flatus vocis* quando il vincolo esterno prevale sul vincolo interno (democratico).

* Professore associato di Diritto privato comparato – Università Roma Tre.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

Sì, Andres, il posto è maledetto. La vedi quella striscia chiara, là sopra l'erba, là dove poi ci crescono i funghi? È là che di sera rotola la testa. Una volta, uno l'ha tirata su, credeva che fosse un porcospino: tre giorni e tre notti ed era là secco.
(Sottovoce)

Andres, erano i framassoni! Lo so io, i framassoni! [...] Succede qualcosa dietro di me, qui sotto. (Batte il terreno con i piedi) Vuoto, senti? Tutto vuoto qui sotto! I framassoni!
G. BÜCHNER, *Woyzeck*, in ID., *Teatro*, Milano, Adelphi, 1978, 135.

1. Gli *arcana imperii* e la scienza giuridica: alla difficile ricerca di un punto di equilibrio tra complottismo e negazionismo del lato oscuro della politica

Il presente articolo è diretto ad approfondire alcune implicazioni della geopolitica nel diritto costituzionale a livello nazionale, studiando, nel contesto italiano, come alcune caratteristiche fondamentali del funzionamento delle istituzioni pubbliche e dei meccanismi giuridici che le regolano siano intensamente determinate e sovrastate da imperativi geopolitici. Si cercherà, conseguentemente, in una prospettiva storico-evolutiva, di valutare il peso di tali imperativi rispetto al peso concorrente dei meccanismi della democrazia rappresentativa, esprimendo conclusivamente la preoccupazione che, nel contesto attuale di rarefazione dei corpi intermedi, personalizzazione della politica e (proclamata) depoliticizzazione della società e dell'economia, le costrizioni extra-democratiche stiano acquisendo una pericolosa supremazia sui suddetti meccanismi, sotto la formula del primato del vincolo esterno assolutizzato¹.

L'argomento degli *arcana imperii*, e lo spesso correlato cimento per la rivelazione dei segreti di Stato², soggettivamente motivato da una varietà di ragioni (accademiche, politiche, etiche, personali, etc.), sin da tempi antichi accompagna gli studi politici e storici, rivestendo un ruolo spesso ambiguo e denigrato, ma la cui rilevanza è difficilmente negabile *tout court*³. Su questi temi, la difficoltà è di non perdere la bussola, trovandosi tra l'incudine e il martello di due opposte (ma complementari) visioni estremistiche: l'una, incoraggiata dal pensiero unico dominante e, in ultima analisi, dall'intento consapevole o inconsapevole di difendere e legittimare lo stato di cose presente, tende a discreditare radicalmente qualsiasi impegno (di giornalisti, politici, storici, ecc.) volto a rivelare i segreti del potere, etichettando tale attività come gossip, diffamazione, calunnia e complottismo; l'altra tende a spiegare ogni atto o fatto come manifestazione o risultato di una serie onnicomprensiva⁴ di cospirazioni

¹ Questo articolo riprende e sviluppa la relazione introduttiva del convegno "Il diritto in un mondo diviso: letture geogiuridiche della post-globalizzazione", tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre in data 5 dicembre 2025, promosso, oltre che da tale Dipartimento, dalla Società Italiana di Storia Militare e dai dipartimenti giuridici degli atenei di Firenze e Teramo.

² V., *ex ceteris*, N. BOBBIO, *Democrazia e segreto*, Torino, Einaudi, 2011.

³ V. V. ILARI, *Secret history. An Early Survey*, in *Nuova Antologia Militare*, n. 5/2024, 559 ss.

⁴ Cf. R. HOFSTADTER, *The Paranoid Style in American Politics*, in ID., *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays*, Boston, Harvard University Press, 1996, 29: «there are conspiratorial acts in history, and there is nothing paranoid about taking note of them. This is true. All political behavior requires strategy, many strategic acts depend for their effect upon a period of secrecy, and anything that is secret may be described, often with but little exaggeration,

non provate e non provabili, al posto del conflitto di classe, di dinamiche geopolitiche concrete, ecc. Una conseguenza pratica delle teorie del complotto è, di fatto, quella di fungere da camuffamento a qualsivoglia complotto reale, coprendo lo stesso dietro una cortina fumogena, a mo' dell'hegeliana "notte in cui tutte le vacche sono nere": in virtù del loro effetto confusionario, pure queste teorie sono, in fondo, spesso velatamente incoraggiate dal pensiero mainstream, di cui costituiscono l'inscindibile altra faccia della medaglia. Il primo di questi punti di vista è piuttosto diffuso in ambito accademico, mentre il secondo, peraltro suscettibile di attecchire particolarmente in profondità presso personalità con tendenze paranoiche, ha un certo successo in un periodo come il nostro caratterizzato da un flusso continuo di informazioni complesse da cui chiunque è investito, accompagnato da un generale declino della capacità critica di decodificare: è questa un'abilità che va drammaticamente perdendosi, che, nello scorso secolo, *in primis* grazie al ruolo dei partiti di massa, sindacati e altri corpi sociali intermedi, e con un ruolo significativo della penetrazione dei fondamenti del metodo dell'analisi marxista nella cultura popolare di massa, aveva permesso la formazione di contro-narrative strutturate e articolate, portate avanti da quelle forze sociali e politiche formatesi per rappresentare le istanze delle classi subalterne, che contendevano il potere dentro e fuori le sedi istituzionali. Il cospirazionismo può anche talvolta esercitare una funzione di dispositivo ideologico di mobilitazione delle masse, usandone le paure collettive per fondare e legittimare le opzioni politiche più autoritarie⁵; d'altro canto, lo spauracchio del populismo autoritario è a sua volta spesso utilizzato dalle classi dirigenti come dispositivo ideologico per fondare e legittimare opzioni politiche avverse a ogni trasformazione sociale ed *élite* politico-sociali autoreferenziali, finendo per denigrare, in definitiva, il ruolo stesso delle masse popolari nella vita pubblica⁶.

In ogni caso, la menzionata difficoltà di orientamento non implica che una giusta via sia del tutto impraticabile, con il necessario rigore scientifico, facendo uso, per esempio, di elementi emergenti dalla messa in connessione di indizi concreti e coerenti, da casi di *whistleblowing* o attacchi di *hacker*, o dalla declassificazione di determinate informazioni o di interi archivi, in ragione di inchieste giudiziarie o parlamentari, cambi di regime, sconvolgimenti storici, il passaggio del tempo, ecc. Si è osservato che «although they are a typical facet of social and political life, in the overall scheme of things most conspiracies are narrow in scope, restricted in their effects and of limited historical significance. But this is not always the case. It should be obvious that, whenever powerful political figures engage in secret planning, the impact of their decisions on others will be correspondingly greater and more difficult to counteract. [...] There is nothing mysterious about this, however. It is simply a covert reflection of existing and sometimes readily visible power relations, and should be recognized as such. [...] [T]here are fundamental differences between 'conspiracy

as conspiratorial. The distinguishing thing about the paranoid style is not that its exponents see conspiracies or plots here and there in history, but that they regard a "vast" or "gigantic" conspiracy as *the motive force* in historical events». Sul tema, v. anche il romanzo dello scrittore italiano U. ECO, *Il pendolo di Foucault*, Milano, Bompiani, 1988.

⁵ V., da ultimo, le riflessioni di M. SOLINAS, *Teorie cospirative e politica. Franz Neumann e l'autoritarismo*, Roma, Castelvecchi, 2026.

⁶ Sul tema, si veda il precedente saggio, S. ZOLEA, *Law, Populism and Common Sense: the Democratic Theory towards the Age of Populisms*, in *Soft Power*, n. 2/2020, 233-264, nonché l'ampia bibliografia ivi citata.

theories' and actual covert and clandestine politics, differences that must be taken into account if one wishes to avoid serious errors of historical interpretation. The problem is that most people, amateurs and professionals alike, consistently fail to distinguish between them»⁷.

Gli studi giuridici, probabilmente anche più di quelli storici e di altri studi sociali, sono diffidenti ad approcciare il tema degli *arcana imperii*, con una generale preferenza per argomentazioni basate su dati di più facile reperimento, pubblici e, quantomeno nella loro esistenza, oggettivi, sebbene magari suscettibili di discussione di merito nel loro contenuto, come testi legislativi, decisioni giudiziarie e interpretazioni dottrinali. Solo in circostanze estreme, rivelazioni pubbliche di vicende prima tenute segrete – di tali dimensioni da avere un impatto percettibile sul funzionamento delle istituzioni e sulle relazioni tra esse e di esse con i cittadini – talvolta spinge e stimola anche la comunità dei giuristi a esprimere in proposito punti di vista e chiavi di lettura e a dibattere delle relative implicazioni e conseguenze⁸.

In ogni caso, quantomeno nell'ambito giuscomparativo, molti studiosi contemporanei sono avvezzi a ragionare in termini di funzioni sociali⁹ piuttosto che di norme di diritto positivo, prestando attenzione anche a quegli elementi impliciti o di contesto che formano il retroterra culturale di un sistema giuridico, permettono l'interpretazione e determinano l'applicazione (o disapplicazione) concreta delle norme positive, ponendo le stesse nel contesto di un orizzonte di senso. I comparatisti del diritto sono anche chiamati a prendere in considerazione i 'crittotipi', che sono modelli impliciti assunti dagli agenti, pubbliche istituzioni e commentatori all'interno di un sistema giuridico, anche senza esserne consapevoli¹⁰, un insieme di premesse che formano la base dell'ideologia di tale sistema, o in ogni caso demarcano i confini del campo in cui ha luogo lo scontro politico e ideologico al suo interno. Sotto questo angolo visuale, gli *arcana imperii* devono poter essere inclusi nell'analisi giuridica, in particolare quando essi costituiscano un elemento cardine della struttura di potere politico oggetto di studio – magari aiutando a spiegare certe deviazioni delle attività delle pubbliche autorità non solo da specifiche regole, ciò che è talvolta il semplice frutto di indolenza e corruzione, ma persino dai valori e attitudini, per esempio quelli costituzionali, posti a fondamento di un sistema giuridico, determinandone un'ineffettività più o meno radicale. Pertanto, più i segreti e le verità non dette della *raison*

⁷ J. M. BALE, *The Darkest Sides of Politics*, Vol. I: *Postwar Fascism, Covert Operations and Terrorism*, London, Routledge, 2018, 51-52.

⁸ V. S. RODOTÀ, *P2 e Stato. Le dinamiche di occupazione del potere da parte del partito occulto*, in M. RAMAT et alii, *La resistibile ascesa della P2. Poteri occulti e Stato democratico*, Bari, De Donato, 1983, 145-166; v. anche, *ex ceteris*, M. S. GIANNINI, *Associazioni segrete e gruppi di potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1756-1765; G. BRANCA et alii, *Diritti civili e libertà di associazione: limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della loggia massonica «Propaganda n. 2»*, Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, 1981; L. BARBIERI et alii, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, Napoli, Jovene, 1984; A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, in L. D'Andrea et alii, *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale. Prospettive costituzionalistiche e penalistiche*, Torino, Giappichelli, 2014, 11-19.

⁹ Sull'annosa questione del funzionalismo nel diritto comparato, con il relativo (mai sopito) dibattito, v. M. SIEMS, *Comparative Law*, 2nd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 31 ss.

¹⁰ V. R. SACCO, P. ROSSI, *Introduzione al diritto comparato*, VI ed., in R. Sacco (diretto da), *Trattato di diritto comparato*, Milano, UTET, 2015, 119-121.

d'état, che non può mai essere eliminata nella vita politica di un Paese, si convertono da elementi eccezionali (risorse estreme) del contesto in cui vive il diritto in elementi permanenti, strutturali e determinanti della natura di lungo periodo della *law in action* di un certo Paese, più ciò dovrebbe suonare come un campanello d'allarme per quegli studiosi che rivolgono la propria attenzione alla salute delle istituzioni democratiche di quel Paese.

2. Alcune riflessioni retrospettive sulle 'doppia lealtà' ispirate alla vicenda *stay-behind* in Italia

È ovviamente impossibile, in questo contributo, riassumere o tantomeno re-interpretare la 'storia segreta' dell'Italia, anche solo nel periodo repubblicano, per mancanza tanto di spazio quanto delle necessarie abilità di storiografo: sarà quindi necessario limitarsi a qualche sommario cenno e rinvio. Occorre inizialmente premettere, in termini di contesto, come, sin dal dopoguerra, durante i cosiddetti "trent'anni gloriosi", l'Italia abbia conosciuto una crescita economica costante e significativa; un aumento continuo della quota dei salari rispetto a quella dei profitti, con una redistribuzione del reddito dall'alto verso il basso guidata dalle lotte dei lavoratori; il consolidamento dei diritti e delle garanzie dei lavoratori; la nazionalizzazione di settori industriali strategici volta alla loro gestione nell'interesse pubblico; una pianificazione economica strategica ambiziosa; la sperimentazione di un'autentica 'terza via' alternativa sia al socialismo, sia alle teorie economiche liberali; una continua espansione dell'emancipazione sociale; la costruzione di un solido stato sociale; il conseguimento di sistemi sanitario e di istruzione universali e di elevata qualità. Tutto ciò era accompagnato da una politica estera autonoma all'interno dell'alleanza NATO, caratterizzata dalla vicinanza ai Paesi arabi e da buone relazioni, soprattutto commerciali e culturali, con il principale Paese dell'altro blocco geopolitico, rendendo l'Italia una sorta di 'ponte' tra i due blocchi, malgrado l'appartenenza a uno di essi. Questa trasformazione, a cui aveva aperto la via la designazione di un impianto costituzionale fondato sulla solidarietà e sull'uguaglianza sostanziale, da realizzarsi tramite l'intervento e l'azione delle istituzioni pubbliche, era costantemente supportata dal vincolo interno di una democrazia attiva e garantita da una fase di lotte sociali intense e durature, finalizzate a spezzare privilegi e ingiustizie del passato.

Alla luce di questo contesto retrostante, non sorprende, dunque, che certe forze economiche, recessive ma estremamente ricche, certe forze sociali padronali, indebolite ma non sconfitte, e certi settori degli apparati pubblici – largamente composti da membri della classe dirigente del depresso regime fascista – si opponessero a tali sviluppi; né sorprende che anche alcune forze esterne (ma appartenenti allo stesso blocco geopolitico) fossero parimenti contrarie, per ragioni convergenti, riconducibili alla volontà di mantenere a ogni costo la ferma fedeltà italiana al blocco occidentale e all'ideologia liberale. È da questa complessa combinazione di forze – in un periodo storico turbolento in cui, all'interno dell'alleanza NATO, situazioni in qualche misura simili (Grecia, Turchia) erano culminate nella presa del potere diretta da parte delle forze armate e nella formazione di dittature

militari, mentre al tempo stesso vi erano in tale blocco altresì dittature apertamente fasciste – che alcuni tentativi di colpi di Stato furono messi in atto in Italia, con il supporto di componenti delle istituzioni e delle forze armate. E quando si palesò il fatto che un *golpe* in Italia non avesse appoggi sufficienti per avere successo, nuove forme di strategia della tensione¹¹ si svilupparono, volte alla destabilizzazione delle istituzioni democratiche: sono fatti su cui si sono scritte migliaia e migliaia di pagine di studi, anche relative alla misura del supporto che tali strategie ricevevano dagli Stati Uniti e da altri alleati NATO¹². Nel corso degli anni, con il coinvolgimento di gruppi neofascisti¹³, certe logge massoniche eversive¹⁴, e componenti del crimine organizzato, queste strategie hanno comportato anche l'attuazione di attività terroristiche stragiste sul territorio nazionale, con la partecipazione di settori delle autorità civili e militari, specialmente concentrati nei servizi segreti, quantomeno attraverso attività di depistaggio e/o insabbiamento, come emerso altresì in diversi casi giudiziari (v. per es. la vicenda processuale Maletti¹⁵). In sostanza, il retroterra di situazione permanentemente instabile derivante dalla successione di rischi di golpe e applicazioni di strategie della tensione permetteva a settori anti-democratici all'interno della classe politica civile e militare del Paese di portare avanti una crescente occupazione e un crescente controllo degli spazi pubblici, volti a svuotare gli stessi della loro dimensione democratica e popolare, spostando gradualmente le sedi e i ruoli politicamente decisionali a livelli nascosti e clandestini¹⁶. Con riferimento a tutti questi processi storici, ciò che è rilevante osservare nel presente articolo è il legame tra apparati 'paralleli' dell'intelligence e delle forze armate italiane¹⁷, talvolta riassuntivamente denominati sotto l'etichetta di

¹¹ Sulla strategia della tensione, v., *ex multis*, N. TRANFAGLIA, *La strategia della tensione e i due terrorismi*, in *Studi Storici*, n. 4/1998, 989-998; M. GOTOR, «Un intrigo difficile da districare». *La strage di piazza Fontana e la strategia della tensione nel memoriale di Aldo Moro*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 2/2020, 107-132.

¹² *Ex plurimis*, v. G. DE LUTTI, *Il lato oscuro del potere. Associazioni politiche e strutture paramilitari segrete dal 1946 a oggi*, Roma, Editori Riuniti, 1996.

¹³ Per comprendere dall'interno l'impianto teorico e ideologico di certe operazioni portate avanti, in tale periodo, da forze neofasciste, si veda il volume *La guerra rivoluzionaria - Atti del primo convegno di studio promosso e organizzato dall'Istituto Alberto Pollio svoltosi a Roma nei giorni 3, 4, 5 maggio 1965 presso l'hotel Parco dei Principi*, Roma, Volpe editore, 1965.

¹⁴ V. T. ANSELMINI (relatore), *Relazione della commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, IX legislatura, doc. XXIII, n. 2, comunicata alle Presidenze delle Camere il 12 luglio 1984, 87 ss.

¹⁵ *Ex 'numero due'* dei servizi segreti, il quale risulta aver poi riferito alla Commissione parlamentare sulle stragi che «fino al 1974 il potere politico non aveva spiegato agli uomini dei Servizi che dovevano difendere la Costituzione: G. PELLEGRINO, *Appunti per una relazione conclusiva del Presidente della Commissione stragi*, 9 gennaio 2001, 18.

¹⁶ V. le acute considerazioni di S. RODOTÀ, *P2 e Stato. Le dinamiche di occupazione del potere da parte del partito occulto*, in M. Ramat *et alii*, *La resistibile ascesa della P2. Poteri occulti e Stato democratico*, Bari, De Donato, 1983, pp. 156.

¹⁷ Per una recente sintesi, per forza di cose molto semplificatoria, dei meccanismi in discorso, v. J. M. BALE, *The Darkest Sides of Politics*, Vol. I: *Postwar Fascism, Covert Operations and Terrorism*, London, Routledge, 2018, 176-177: «there were reportedly three main levels of such secret, parallel, anti-communist apparatuses within Italy. The highest level, linked to the NATO and U.S. secret services and nominally under the authority of reliable Italian statesmen, was a kind of 'super' secret service within the secret services composed of 'patriotic' elements (known, among other names, as 'parallel SID' and as 'Super SISMI') that only select pro-Atlantic politicians and officials were aware of. This level was apparently centered within Ufficio R of SIFAR, SID, and finally SISMI, and perhaps also the UAR. Beneath this was a second level composed of regular units of the military and Carabinieri that would form 'stay/behind' or rapid response groups and would activate pre-planned operational protocols for resistance in the event of external invasion or internal civil disturbances. The third level was composed of the civilian 'stay/behind' paramilitary groups that were mainly designated, in Italy, under the code name 'Gladio'. It was later discovered that these civilian groups, whose members were trained by special operations personnel and armed, equipped, and funded by the higher level parallel apparatuses, comprised some right-wing extremists along with a majority of law-abiding, pro-Atlanticist anti-

‘doppio stato’, e i corrispondenti apparati di potenze straniere, interne alla NATO, coinvolti nelle operazioni *stay-behind*. Questa connessione dava vita a un vincolo esterno non dichiarato, che assumeva la forma di una pressione costante sulla direzione politica e che agiva come limite e forma di sabotaggio rispetto agli sforzi di realizzazione del disegno costituzionale di democrazia sostanziale¹⁸, nel tentativo di imporre una costituzione materiale anti-comunista sovraordinata alla costituzione formale antifascista, come forma di garanzia duratura del posizionamento geopolitico dell’Italia¹⁹. Si è a questo proposito osservato che «there is the no less important matter of the still murky covert relationships between those many parallel structures in Italy and the neo-fascist paramilitary groups that actually carried out the ‘strategy of tension’, on the one hand, and the foreign intelligence apparatuses of the United States and NATO then operating in Italy (and beyond), on the other. In this context, we are truly entering into a ‘wilderness of mirrors’ given the complexity of the situation and the difficulties of obtaining reliable information about such secretive activities. Nevertheless, there are many circumstantial indications that personnel from both the Italian parallel intelligence and paramilitary networks and from [...] neo-fascist groups had links to, provided information to, and periodically collaborated with, components of both the CIA apparatus and the intelligence structures affiliated with NATO and the U.S. military that were operating in Italy»²⁰. Nel quadro di questo paradigma, probabilmente suscettibile, nei momenti più drammatici e intricati, di culminare in un vero e proprio Stato doppio/duale/parallelo²¹, la più strutturale, permanente e

communists. Elements from these parallel organizations were also at times allegedly involved in infiltrating, manipulating, and/or ‘collaborating with’ seemingly autonomous political extremists, both neo-fascist and leftist, as well as in recruiting elements from criminal organizations, in order to carry out various illegal, ‘dirty’, and plausibly deniable actions».

¹⁸ V. G. PRETEROSSO, *Per una critica del vincolo esterno assoluto*, in *Diritto costituzionale*, 1/2025, 134-136; v. anche L. PAGGI, *Violenza e democrazia nella storia della Repubblica*, in *Studi storici*, 4/1998, 943 ss.

¹⁹ V. R. BENINI, *Sorvegliata speciale. Le reti di condizionamento della prima repubblica*, Rubbettino, 2023; con riferimento agli anni del dopoguerra, cf. R. FAENZA, M. FINI, *Gli americani in Italia*, Feltrinelli, 1976; M. DEL PERO, *Gli Stati Uniti e la «guerra psicologica in Italia» (1948-56)*, in *Studi Storici*, vol. 39, n. 4, pp. 953-988.

²⁰ J. M. BALE, *The Darkest Sides of Politics*, Vol. I: *Postwar Fascism, Covert Operations and Terrorism*, Routledge, 2018, p. 177; per un’analisi più recente, che pone in evidenza come gli organismi di intelligence italiani non agissero in piena ed esclusiva sottomissione ai più potenti omologhi statunitensi, bensì in una relazione complessa e spesso ambigua con essi, che incorporava varie forme di cooperazione e di competizione e confronto, v. N. PETRELLI, *I Servizi Segreti italiani e l’intelligence USA. Da Gladio alla strategia della tensione*, Carocci, 2025; cf. V. ILARI, *Le Forze Armate tra politica e potere, 1943-1976*, Vallecchi, 1979; V. ILARI, *Il generale col monocolo*, Nuove ricerche, 1994.

²¹ Su tali nozioni, v., oltre all’articolo di De Felice menzionato alla prossima nota, *ex ceteris*, G. PELLEGRINO, *Proposta di relazione finale della Commissione parlamentare d’inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi*, depositata il 12 dicembre 1995; P. CUCCHIARELLI, A. GIANNULI, *Lo stato parallelo. L’Italia «Oscura» nei documenti e nelle relazioni della Commissione stragi*, Gamberetti, 1996 (secondo cui, a p. 18, «si dà Stato duale, quando una parte delle élite istituzionali, a fini di conservazione, si costituiscono in potere occulto, dotato di un proprio principio di legittimazione – estraneo e contrapposto a quello della Costituzione formale – per condizionare stabilmente il sistema politico attraverso metodi illegali, senza giungere al sovvertimento dell’ordinamento formale che conserva una parte della propria efficacia»); N. TRANFAGLIA, *Un capitolo del «doppio stato». La stagione delle stragi e dei terrorismi, 1969-74*, in *Storia dell’Italia Repubblicana*, v. 3, t. 2, Torino, Einaudi, 1997, 7-80; P. CRAVERI, *Commissione stragi e storia*, in *Nuova Storia Contemporanea*, 2/1999, 151 ss.; F. M. BISCIONE, *All’origine del concetto di doppio Stato. Il PCI e la sconfitta della solidarietà nazionale*, in S. PONS (a cura di) *Novecento Italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Roma, Carocci, 2000, 325 ss.; F. BARBAGALLO, *Il doppio Stato, il doppio terrorismo, il caso Moro*, in *Studi Storici*, 1/2001, 127 ss.; G. SABBATUCCI, *Il “doppio Stato”*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 1/2009, 89 ss.; M. J. CEREGHINO, G. FASANELLA, *Le menti del doppio Stato*, Milano, Chiarelettere, 2020. In presenza di un ampio dibattito accademico (e politico) sul tema, la nozione di ‘doppio stato’ può, nel contesto del presente contributo, essere utilizzata quantomeno in un senso minimale, consistente nel consolidamento, nel corso del tempo, di un sistema di doppia (o plurima) lealtà, con radici al tempo

consolidata ‘doppia lealtà’ era in generale da intendersi, come ebbe modo di affermare lo storico De Felice, come «lealtà al proprio paese e lealtà ad uno schieramento; i gruppi dirigenti si costituiscono incorporando questa duplicità di aspetti; la funzione dirigente consiste nel garantire la complementarità e la funzionalità tra interno-esterno. Le scelte politiche e militari sono espressioni di tale doppia lealtà e non il loro fondamento: la rendono operativa, la consolidano e strutturano ma *non la precedono*. Doppia lealtà significa che l'elemento di emergenza e di approntamento militare, offensivo e difensivo [...] si specifica ulteriormente nella priorità e nella visibilità di *una scelta* politico-strategica; nella attenuazione della distinzione tra interno ed esterno in quanto entrambi gli elementi si ridefiniscono a *partire* dalla doppia lealtà; in definitiva in una problematizzazione della stessa identità nazionale»²².

3. Genesi e prosecuzione del vincolo esterno (geopolitico): dal golpismo alla tecnocrazia

Per quanto riguarda la formazione e la persistenza di un sistema istituzionale di doppia lealtà, di cui le condizioni geopolitiche costituiscono una delle ragioni fondative – forse la principale – la dimensione giuridica è profondamente coinvolta e non dovrebbe essere liquidata come meramente accessoria. La maggior parte degli studiosi di geopolitica, analizzando la dimensione spaziale del potere, tende erroneamente a relegare il fenomeno giuridico a una forma superficiale e predeterminata dei rapporti di potere sovraordinati a tale *vestmentum*, privo di significativi effetti di retroazione²³. Viceversa, gli studiosi del diritto tendono, nelle loro ricerche, a partire dall’assunto²⁴ della consistenza autonoma e separata delle norme rispetto ai fatti che esse regolano²⁵. Eppure, la costituzione scritta rappresenta solo una parte dell’ordinamento giuridico complessivo dello Stato, che trae origine da una fonte non giuridica che risulta dall’organizzazione delle forze sociali stabilmente ordinate

stesso interne e internazionali: in questo senso, se ne fa uso, se non come categoria storiografica, piuttosto «nella sua attitudine descrittiva; e cioè come idonea a descrivere specifiche modalità operative di interi settori della amministrazione statale; ed in particolare dei c.d. apparati di forza (forze armate, carabinieri, polizia ecc...), che nel periodo ampiamente operarono ad un doppio livello, l'uno conoscibile, l'altro destinato a restare segreto anche al Parlamento e alla autorità giudiziaria. Le acquisizioni operate dalla Commissione consentono su ciò una serie di innumerevoli riscontri; attestano cioè nell'Italia del periodo un'abnorme estensione dell'area del segreto, certamente maggiore di quella ammissibile in un ordinamento democratico»: G. PELLEGRINO, *Appunti per una relazione conclusiva del Presidente della Commissione stragi*, 9 gennaio 2001, 5.

²² F. DE FELICE, *Doppia lealtà e doppio Stato*, in *Studi storici*, 3/1989, 507 (corsivi dell’Autore).

²³ Contra, V. ILARI, *Pezzi di carta? Il diritto serve innanzitutto a fare la guerra*, in *Limes*, 2/2020, 197-202.

²⁴ Tuttavia, per un rinato e crescente interesse per la geopolitica tra certi autori italiani, soprattutto giuscomparatisti, v. i contributi in *GNOSIS*, 2/2020 (a cura di I. Castellucci); A. D’ATTORRE, *Metamorfosi della globalizzazione. Il ruolo del diritto nel nuovo conflitto geopolitico*, Bari, Laterza, 2023; i contributi in *Diritto costituzionale*, 1/2025, sul tema *Geopolitics and Constitution* (a cura di A. Guazzarotti); R. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale: una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2025; M. BALESTRIERI, *Realismo politico e diritto internazionale*, 59-75, e M. RUSCHI, *Verso l’anarchia? Vecchi paradigmi e nuovi scenari dell’ordine internazionale*, 76-89, entrambi in *Aut aut*, 405/2025, sul tema *L’anarchia del moderno. Tra geopolitica e filosofia* (a cura di M. Balestrieri e A. Giustiniani); R. PELEGGI, *La globalizzazione nell’era delle crisi e della conflittualità geopolitica*, in *Comparative Law Review*, 2/2025, 68-85; I. CASTELLUCCI, *Geodiritto, cinque anni dopo. Lessons learnt*, in *GNOSIS*, 2/2025, 28-56; F. CERQUOZZI, Contributo al forum *I recenti conflitti e il ruolo del diritto costituzionale*, in *Gruppo di Pisa: dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 3/2025, 219-227; P. PASSAGLIA, *Geopolitica e diritto: un legame trascurato*, Milano, FrancoAngeli, 2026.

²⁵ Sul punto, cf. I. MASSO PINTO, *Geopolitica e (ir)rilevanza del diritto costituzionale*, in *Diritto costituzionale*, 1/2025, 17.

attorno a un sistema di interessi e ai relativi fini. Tale organizzazione trova nel sistema dei poteri costituzionali lo strumento necessario per stabilizzare e garantire la soddisfazione di tali interessi e, in determinate circostanze, può piegare il funzionamento del sistema agli obiettivi che lo condizionano. Tutto ciò deve rientrare nel campo di analisi dei giuristi, al fine di individuare i tratti che conferiscono giuridicità ai comportamenti e ai rapporti sociali, sicché lo svolgimento effettivo di tali rapporti all'interno di un ordinamento dev'essere considerato parte integrante della costituzione reale di un Paese²⁶.

Le operazioni *stay-behind* in Italia mostrano in modo plastico come il diritto non sia un mero rivestimento asettico, bensì una forma sostanziale delle relazioni – incluse quelle geopolitiche – all'interno delle quali si realizzano connessioni e influenze reciproche, in un'interazione continua il cui delicato equilibrio dev'essere analizzato caso per caso per poterne comprendere realisticamente le sfumature. Il fenomeno giuridico è coinvolto in diversi modi: (1) come fonte di costante non-applicazione o applicazione distorta non solo di singole norme di diritto positivo – ad esempio garantendo una sistematica impunità a comportamenti in teoria severamente sanzionati dal diritto penale, amministrativo e militare – ma anche dei principi fondamentali di democrazia dell'ordinamento costituzionale, fino a svuotare il progetto democratico e sociale delineato dalla Costituzione e a plasmare una vera e propria 'costituzione alternativa'; (2) come base formale di strutture di potere che, nel tempo, si sono espanse in modo esponenziale a causa di contingenze politiche e rapporti di forza interni e internazionali.

Sul primo punto, è rilevante osservare come il fattore geopolitico possa non solo influenzare e rafforzare la pluralità di ordinamenti giuridici esistenti all'interno dello stesso territorio – secondo la prospettiva di Santi Romano, che includeva esemplificativamente in tale pluralità sia la mafia, sia le organizzazioni rivoluzionarie²⁷ – rafforzando l'uno o l'altro sistema o sovradeterminando in vari modi le relazioni tra di essi, ma possa anche alimentare una forma di pluralismo all'interno dello stesso ordinamento statale, orientando l'interpretazione e l'attuazione delle sue norme fino a creare regole nuove e, di fatto, alternative rispetto a quelle formali. Segmenti dell'apparato statale, fedeli a questo 'altro' ordinamento giuridico interno a quello statale, tendono a darvi effettività e applicazione, fino a quando, potenzialmente, il successo di tale lotta sostanzialmente politica può condurre all'accettazione da parte della società e della comunità dei giuristi di un nuovo indirizzo di politica del diritto, con o senza successive modifiche *ex post* anche ai testi formali delle leggi e della Costituzione rimasti inapplicati. Difatti, come osservato da Costantino Mortati, «da sola considerazione del sistema normativo legale non riesc[e] a fornire la esatta conoscenza dell'ordinamento statale, e quindi rischia, isolandosi in una visione esclusivamente formalistica, di dar vita a interpretazioni o ricostruzioni che non trovano riscontro nella realtà, alla quale pure bisogna guardare, una volta che si tenga fermo il principio secondo cui il diritto non è quello che risulta consacrato nei testi di legge e pel solo fatto di tale consacrazione, bensì l'altro « vivente » quale si palesa negli effettivi rapporti

²⁶ C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 168-169.

²⁷ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, parte I, Pisa, Enrico Spoerri Editore, 1918, 110 ss.

e comportamenti, allorché essi, pur se contrastanti con le leggi stesse, presentino aspetti e caratteri che ne facciano presumere la stabilizzazione»²⁸.

Sul secondo punto, alcuni studi²⁹ hanno dedicato attenzione alla base giuridica utilizzata per le operazioni di guerra ibrida pianificate sul territorio italiano dalle forze di intelligence statunitensi, poco dopo la fine della guerra, nel caso in cui i comunisti avessero conquistato il potere in Italia, tanto mediante un'insurrezione quanto attraverso strumenti democratici. Tali studiosi hanno analizzato documenti dello US National Security Council che contemplavano il ricorso a operazioni coperte e a operazioni *stay-behind*. Anche alcuni documenti di budget italiani costituiscono indizi dell'esistenza di formazioni armate segrete e di strutture di intelligence create negli anni Cinquanta a fini di contro-insurrezione, collegate alle corrispondenti strutture statunitensi. Tuttavia, in generale, i documenti italiani – anche quando declassificati e resi accessibili – risultano spesso reticenti e incompleti, rendendo più difficile per gli storici ricostruire precisamente quante strutture *stay-behind* fossero presenti sul territorio nazionale, ignote alle istituzioni parlamentari, e in che misura alcune di queste strutture multilivello siano state, per varie ragioni, attivate negli anni successivi, in seguito all'avanzata elettorale delle forze di sinistra, per supportare dapprima la pianificazione di tentativi di colpo di Stato e successivamente le vere e proprie strategie della tensione.

Gladio, divenuta la struttura più nota in seguito alla sua rivelazione, aveva il proprio fondamento giuridico in un accordo del 1956 tra i servizi segreti americani e quelli italiani, che, tuttavia, faceva a sua volta riferimento ad accordi precedenti già in vigore, poi revisionati e aggiornati dall'accordo del 1956. In tal modo, un accordo operativo segreto tra apparati di intelligence (insieme, presumibilmente, a numerosi accordi analoghi) è stato in grado di scavalcare permanentemente la Costituzione, ignorando la gerarchia formale delle fonti del diritto, poiché sorretto da una specifica struttura geopolitica internazionale e da un sistema interno di doppia lealtà. Un altro accordo segreto con gli Stati Uniti, del 1954, il *Bilateral Infrastructure Agreement*, era stipulato per disciplinare le procedure organizzative per l'attuazione pratica dei programmi infrastrutturali bilaterali e, al contempo, la presenza militare americana nelle infrastrutture italiane³⁰: anche questo documento è rilevante per comprendere i contorni del vincolo esterno permanente operante in Italia dalla fine dell'ultima (perduta) guerra mondiale.

A un certo punto, tuttavia, accadde in Italia un qualcosa tanto impalpabile quanto dirompente. Proprio mentre la strategia della tensione si affievoliva lentamente, pur con una lenta serie di scosse e sanguinosi colpi di coda tardivi, nel Paese aveva inizio un profondo mutamento antropologico, che l'intellettuale Pier Paolo Pasolini aveva compreso

²⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Milano, Cedam, 1969, 26.

²⁹ V. N. TRANFAGLIA, *Un capitolo del «doppio stato». La stagione delle stragi e dei terrorismi, 1969-74*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, v. 3, t. 2, Torino, Einaudi, 1997, 11 ss., nonché la bibliografia ivi indicata.

³⁰ V. G. DE RUVO, *Il trattato segreto che gli USA non vogliono pubblicare*, in *Limes*, 3/2024, 33-34; sullo status problematico degli accordi segreti nell'ordinamento giuridico italiano, v., in generale, A. M. CALAMIA, *Accordi in forma semplificata e accordi segreti: questioni scelte di diritto internazionale e di diritto interno*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 1/2021, 1-18.

'profeticamente' già nel 1975³¹. Con il superamento delle connotazioni agricole e paleocapitalistiche dell'Italia, i valori (Chiesa, patria, famiglia, obbedienza, ordine, risparmio, moralità) che avevano caratterizzato i primi decenni della Repubblica, in continuità con il precedente periodo fascista, perdevano la loro base materiale ed erano sostituiti da altro, a seguito di un cambiamento epocale prodotto dalla violenta omologazione dell'industrializzazione e dalla conseguente formazione di enormi masse di nuovo tipo, di consumatori, masse abbruttite, non più coincidenti con le antiche masse di contadini e artigiani. Pasolini ricollegava a tale mutamento antropologico l'improvvisa apertura di un vuoto politico, nel momento in cui le vecchie basi del potere (il Vaticano e la sua influenza sul mondo contadino; un esercito nazionalista, ecc.) e le tradizionali modalità di esercizio del potere stavano diventando improvvisamente obsolete; e prefigurava l'emergere di un nuovo potere, capace di contaminare persino le istituzioni militari: un potere tecnocratico, transnazionale, dunque impersonale e fungibile.

È fondamentale comprendere la natura onnicomprensiva, probabilmente totalitaria, di questo cambiamento e della mobilitazione passiva delle masse che è parte della sua attuazione, spinte da un'ansia di 'modernizzazione', imposta dal potere del consumo, a provare vergogna per se stessi e per il proprio passato e a mitizzare modelli stranieri come presunti portatori di modernità³². Questo processo di abdicazione delle classi lavoratrici alla costruzione di un contro-potere su basi diverse e alternative rispetto alla modernizzazione capitalistica di mercato ha pertanto condotto alla perdita di qualsiasi contrappeso capace di bilanciare il tradizionale cosmopolitismo delle classi intellettuali italiane: è esso in qualche modo una continuazione del cosmopolitismo medievale derivante dalla Chiesa e dall'Impero, che si concepisce come universale e, proprio per questo motivo, si rivela più un ostacolo che un incentivo all'emersione e alla realizzazione di qualsiasi sentimento e consapevolezza patriottici³³. Tutto ciò contribuisce a spiegare come il vincolo esterno, emerso nel dopoguerra come uno strumento di controllo, limitazione e disciplina della sovranità democratica popolare, sia riuscito, a un certo punto, a diffondersi e innervarsi progressivamente, venendo incontro a un'inclinazione spontanea delle classi intellettuali e incontrando una resistenza sempre minore da parte delle classi lavoratrici, via via meno coinvolte nella vita economica, politica e sociale.

³¹ P. P. PASOLINI, *Il vuoto del potere in Italia*, in *Corriere della Sera*, 1 febbraio 1975.

³² Cf. E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Milano, Mimesis, 2014; sul vincolo esterno, v. anche G. GUERRA, *La presidenza Mattarella, l'unione economica e monetaria e il "vincolo esterno" alla forma di governo*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella: la prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 57-75.

³³ V. A. GRAMSCI, *I quaderni del carcere*, Torino, Einaudi, 1975, vol. III, quaderno 12 (XXIX), §I, p. 1524: «Per l'Italia il fatto centrale è appunto la funzione internazionale e cosmopolita dei suoi intellettuali che è causa ed effetto dello stato di disgregazione in cui rimane la penisola dalla caduta dell'Impero Romano fino al 1870»; vol. I, quaderno I (XVI), §150, p. 133: «dove era la base materiale di questa cultura italiana? Essa non era in Italia. Questa «cultura» italiana è la continuazione del «cosmopolitismo» medioevale legato alla Chiesa e all'Impero, concepiti universali. L'Italia ha una concezione intellettuale «internazionale», accoglie ed elabora teoricamente i riflessi della più soda e autoctona vita del mondo non italiano»; vol. III, quaderno 13 (XXX), §1, p. 1559: «La ragione dei successivi fallimenti dei tentativi di creare una volontà collettiva nazionale-popolare è da ricercarsi nell'esistenza di determinati gruppi sociali, che si formano dalla dissoluzione della borghesia comunale, nel particolare carattere di altri gruppi che riflettono la funzione internazionale dell'Italia come sede della Chiesa e depositaria del Sacro Romano Impero ecc.».

In questo modo, il vincolo esterno è divenuto il filo conduttore, nel venir meno di ogni altro punto di riferimento, tra la ‘Prima’ e la ‘Seconda Repubblica’, assumendo una nuova veste, universalizzandosi e trasformandosi in senso comune, realizzando così il progetto economico, politico e sociale della borghesia – uscita vittoriosa dalla fine della Guerra fredda – a discapito del disegno costituzionale, democratico e sovrano, di emancipazione sociale.

4. L’Italia nell’Europa dopo-Maastricht: generalizzazione, assolutizzazione e super-costituzionalizzazione del vincolo esterno

A coronare l’evoluzione delineata nel paragrafo precedente, negli anni Novanta l’Unione Europea ha rappresentato per l’Italia un’estensione e un’istituzionalizzazione del già consolidato vincolo esterno, finendo di realizzarne la funzione, in maniera più sistematica. Si è così realizzato un allargamento del vincolo dalla dimensione atlantica anche a quella europea: la prima focalizzata su un vincolo di politica estera e di difesa, con un influsso economico nella direzione di un sistema di mercato liberale; la seconda focalizzata su un vincolo economico di sistema di mercato liberale, con un influsso su determinate scelte di politica estera e di difesa. Si tratta di due aspetti complementari di un unico vincolo che andava progressivamente trasformandosi in un cappio sempre più stretto, in grado di compromettere l’effettività di porzioni sempre più ampie del sistema costituzionale: dal ripudio della guerra (con il coinvolgimento italiano in teatri bellici quali la Jugoslavia, l’Afghanistan, l’Iraq, ecc.) al progetto di solidarietà e di eguaglianza sociale (con la sua subordinazione e il suo condizionamento alle priorità del mercato, a partire dallo smantellamento del precedente sistema di economia mista, con disastrose svendite del patrimonio industriale pubblico, fino alla progressiva erosione delle tutele del lavoro, dei salari e dei sistemi pubblici di istruzione e sanità). Questa evoluzione ha altresì rappresentato un’istituzionalizzazione del vincolo, poiché il sovversivismo anticostituzionale di (una parte de) la classe dirigente, che fino al Trattato di Maastricht si era sviluppato tra l’ombra e la penombra attraverso meccanismi di doppia lealtà, ha acquisito in quel momento il massimo grado di legittimazione giuridica, cristallizzandosi in un trattato internazionale ratificato dall’Italia e dando vita a una struttura di *governance* sovranazionale dotata di ampi poteri di condizionamento (*compliance*) sugli Stati. Si tratta di una fonte del diritto che gode di un primato e di una prevalenza sul diritto nazionale, integrandosi in esso, e che – al di là della blanda teoria dei controlimiti, confinata a ipotesi volutamente estreme di contrasto con i principi supremi dell’ordine costituzionale o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione³⁴ – è concretamente in grado di rendere inoperanti e di derogare a molte disposizioni della Costituzione, abrogandole di fatto senza farlo formalmente. Alcune modifiche al testo formale della Costituzione sono state introdotte negli anni successivi: nel 2001 è stato inserito nell’articolo 117 l’obbligo esplicito per il legislatore di rispettare i vincoli derivanti dall’ordinamento europeo e internazionale; nel

³⁴ V. Corte Costituzionale, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 232 del 1989; ordinanza n. 24 del 2017.

2012 è stato introdotto nell'articolo 81 il principio dell'equilibrio di bilancio, con stringenti limiti al ricorso all'indebitamento, anche al di là dei già paralizzanti parametri di Maastricht.

Si è trattato di una conseguenza immediata del “Patto di bilancio europeo” (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria, del 2 marzo 2012), strumento di spolticizzazione della politica fiscale e di bilancio, volto a una loro riduzione a mera amministrazione, attraverso cui «i legislatori nazionali che per eccesso di zelo hanno attribuito rango superprimario al principio, hanno infatti decretato la sostanziale incostituzionalità delle politiche di matrice keynesiana o comunque votate al perseguimento della piena occupazione. E magari hanno creato un insanabile conflitto interno nel caso in cui il principio conviva con un impianto normativo complessivamente sensibile al tema della democrazia economica: come è in particolare accaduto con la Carta fondamentale italiana»³⁵. La tendenza espansiva del vincolo esterno si è ulteriormente sviluppata nel corso del tempo, rafforzata dalla propensione del legislatore europeo a disciplinare via via sempre più ambiti che eccedono quelli espressamente attribuiti dai Trattati, spesso con il pretesto dell'adozione di misure (indirettamente) necessarie per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, fino a paralizzare e svuotare di significato – almeno con riferimento alla sfera digitale – anche parti della Costituzione volte a garantire diritti fondamentali quali la libertà di espressione e di informazione³⁶.

L'analisi del Trattato di Maastricht del 1992 come un salto di qualità del vincolo esterno non rappresenta, in ogni caso, soltanto una valutazione personale dell'autore del presente contributo, bensì coincide sostanzialmente con l'osservazione formulata da colui che, per conto dell'Italia, ha effettivamente partecipato ai negoziati da cui è scaturito il Trattato stesso, l'allora Ministro del Tesoro Guido Carli, a proposito del mutamento strutturale di natura costituzionale, pur in assenza di una revisione formale della Costituzione, implicato dall'atto di diritto internazionale che aveva firmato il 7 febbraio del 1992, peraltro con il Parlamento nazionale che era stato sciolto pochi giorni prima³⁷. Come da lui scritto, «la vastità dell'innovazione giuridica contenuta nel trattato di Maastricht comporta un cambiamento di natura costituzionale. [...] Si tratta di una costruzione imperniata su quelle nozioni che non avevano trovato albergo nella nostra Costituzione, nell'ordinamento dei codici: tutela della concorrenza, divieto di acquisire posizioni dominanti, obbligo di rispettare gli azionisti minori, pubblicità delle operazioni finanziarie, difesa contro l'uso distorto di informazioni riservate. [...] Eppure, ancora una volta, dobbiamo ammettere che un cambiamento strutturale avviene attraverso l'imposizione di un ‘vincolo esterno’. [...] Ancora una volta, si è dovuto aggirare il Parlamento sovrano della Repubblica, costruendo altrove ciò che non si riusciva a costruire in patria»³⁸. Con l'unione monetaria e l'adozione

³⁵ A. SOMMA, *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, 1/2023, 170.

³⁶ Su tali implicazioni del Digital Services Act, v. V. ZENO-ZENCOVICH, *Speech as “Hybrid Warfare”*, in *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 1/2025, 33-42; F. CERQUOZZI, *Contributo al forum I recenti conflitti e il ruolo del diritto costituzionale*, in *Gruppo di Pisa: dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 3/2025, 219-227.

³⁷ Su tale scioglimento si veda M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1/1993, 599-619.

³⁸ G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari, Laterza, 1993, 7-8.

dell'euro – modellato sulla *governance* del marco tedesco a discapito, tra l'altro, del modello italiano di politica monetaria – gli Stati coinvolti sono stati privati della sovranità monetaria. Ciò ha determinato una riorganizzazione dell'economia nazionale e dello Stato stesso che ha ridefinito i rapporti di forza dal basso verso l'alto, a vantaggio del grande capitale, altamente internazionalizzato, a discapito dei lavoratori salariati e delle classi subalterne in generale. Da tutto questo è derivato un ulteriore indebolimento della sovranità democratica e popolare e della capacità della maggioranza della popolazione di influenzare le decisioni pubbliche³⁹, ridotte ormai a poco più che un pilota automatico. La natura neoliberale (o ordoliberal) sostanzialmente irreformabile dell'Unione Europea è stata ampiamente analizzata in dottrina, mettendo in luce la realizzazione compiuta di una sorta di super-Stato la cui politica economica intende limitare il proprio ruolo a una spoliticizzazione del mercato per garantire il funzionamento della 'libera' concorrenza. La permanenza di tale assetto è garantita sia dall'architettura istituzionale dell'Unione, sia da un sistema che dispiega la propria strategia approfittando dei momenti di crisi per condizionare gli Stati membri, in un meccanismo che è stato definito come "mercato delle riforme", nel quale ogni forma di assistenza finanziaria agli Stati membri è subordinata alla loro totale adesione all'ortodossia neoliberale⁴⁰.

5. Per (non) concludere: il costituzionalismo come *flatus vocis* quando il vincolo esterno prevale sul vincolo interno (democratico)

In questo articolo, si è inteso offrire un'analisi diacronica del vincolo esterno – al tempo stesso vincolo di politica estera e vincolo di mercato – nella *law in action* italiana, con particolare riferimento al diritto costituzionale. Esso è stato formalizzato, talvolta in maniera velata, talvolta in maniera segreta, in atti giuridici internazionali (il Trattato del Nord Atlantico del 1949, il *Bilateral Infrastructure Agreement* del 1954, l'accordo SIFAR-CIA del 1956, il Trattato di Maastricht del 1992, il Trattato di Lisbona del 2007, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria del 2012, ecc.), ma, anche al di là del tenore letterale di tali testi, nel tempo ha esercitato e continua a esercitare un'influenza ben più ampia sul sistema costituzionale italiano, fino a paralizzare il funzionamento di sue porzioni sempre più estese. In una fase iniziale, esso si è espresso in accordi segreti che consentivano di scavalcare surrettiziamente fonti di rango superiore, grazie alla doppia lealtà di segmenti dello Stato e delle istituzioni; successivamente, nel quadro dell'Unione Europea, si è istituzionalizzato in un sistema 'parallelo' di fonti fondato sui trattati internazionali, che ha conferito al vincolo esterno una legittimazione aperta, tale da permettere allo stesso di mettere in ombra persino la Costituzione. Inoltre, le crescenti funzioni normative a cui si è abdicato in favore della dimensione europea sovranazionale si esercitano in un contesto caratterizzato da un bassissimo livello di democraticità, con le

³⁹ V. D. MORO, *Eurosovranità o democrazia? Perché uscire dall'euro è necessario*, Sesto San Giovanni, Meltemi, 2020; cf. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016.

⁴⁰ A. SOMMA, *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, 1/2023, 161-186.

procedure di un proto-parlamento rimasto sprovvisto di iniziativa legislativa e con dei contenuti che i tecnocrati dell'UE tendono a negoziare più con le lobby che con i corpi intermedi, che dovrebbero animare la democrazia in maniera insostituibile.

Naturalmente, questo contributo non intende negare in assoluto l'opportunità di qualsivoglia vincolo esterno: ciò in quanto «la necessità rappresenta il fondamento dell'esistenza degli ordinamenti e, in quanto tale, non può essere ignorata dall'analisi del costituzionalismo moderno. Riconoscere la relazione interna fra ordinamento costituzionale e necessità significa prendere in conto che quest'ultima non possa essere scartata come un mero fatto né come un'emergenza. Piuttosto, il modo in cui le società negoziano con essa deve essere interpretato come una modalità organizzativa contenente già tracce di normatività»⁴¹. In quanto limitazione della sovranità derivante da rapporti di forza internazionali oggettivi nella loro esistenza, seppure permanentemente in divenire, il vincolo esterno è presente per ogni entità politica in ogni epoca storica e non può essere negato o rigettato senza scivolare nell'utopismo. Per azzardare una metafora psicoanalitica, il vincolo esterno può essere assimilato al Super-Io, mentre il vincolo interno, la volontà democratica sovrana, può essere paragonato all'Es. Il compito dell'Io è quello di mediare tra tali istanze, e il suo fallimento si manifesta proprio quando una di esse riesce a infrangere l'equilibrio. Il problema essenziale della vita costituzionale italiana risiede nella cristallizzazione di un processo non più adeguatamente bilanciato da niente, che ha condotto le costrizioni esterne a prevalere su ogni altra istanza proveniente dal *demos*, sterilizzando l'essenza stessa della democrazia mediante un meccanismo di pilota automatico che oggi investe, completamente o parzialmente, tutti gli ambiti fondamentali delle politiche pubbliche: politica monetaria, di bilancio, industriale, estera, di difesa, etc., debordando anche nell'area dei diritti fondamentali, con l'intento di escludere o limitare dal dibattito pubblico (quantomeno online) – attraverso l'utilizzo di etichette minacciose come *fake news* o *hate speech* – qualsiasi tentativo di riportare i summenzionati ambiti delle politiche pubbliche nel campo di ciò che può essere democraticamente dibattuto e contestato.

Altrimenti detto, il problema sorge non dall'esistenza di un vincolo esterno, ma dal suo farsi assoluto⁴², acquistando un primato che è incompatibile con il sistema costituzionale italiano, nonché, si potrebbe osservare, con il paradigma democratico in generale⁴³. Posta

⁴¹ M. GOLDONI, *Costituzionalismo e vincoli geoeconomici: il modello estrattivista*, in *Diritto costituzionale*, 1/2025, 112.

⁴² V. G. PRETEROSI, *Per una critica del vincolo esterno assoluto*, in *Diritto costituzionale*, 1/2025, 131-152.

⁴³ Vale la pena osservare, quantomeno *en passant*, come da interessante spunto emerso in sede di referaggio, che il tema della doppia lealtà non riguarda solamente gli Stati che subiscono il rapporto di egemonia. Meno scontato, ma parimenti degno di attenzione, è il fatto che ciò possa riguardare, in qualche misura, anche lo Stato egemone. Non a caso il trumpismo è stato considerato in alcune analisi proprio come una reazione a tale fenomeno, anche se esso sembra esservi poi rapidamente (ri-)disceso a patti (quantomeno col segmento militare-industriale) non appena ridivenuto sistema di potere. Ne può conseguire l'ipotesi di ricerca, da approfondire, della formazione di elementi di 'doppio stato/doppia lealtà transnazionale', all'interno del blocco geopolitico occidentale, sganciati da qualsiasi forma di responsabilità verso qualsivoglia autorità politica, persino verso quella dello Stato che si pone al vertice del blocco. Ciò in ogni caso tenendo fermo il rapporto generale di subordinazione tra Paese egemone e Paesi-satellite all'interno del blocco occidentale (su quest'ultimo tema, si veda A. ORSINI, *Casa Bianca-Italia. La corruzione dell'informazione in uno Stato satellite*, Roma, PaperFIRST, 2025).

Non necessariamente tutto questo ragionamento può essere esteso ad altri blocchi geopolitici, in cui il primato della politica, più o meno democratica che sia, sembra mantenere il controllo rispetto a velleità tecnocratiche di 'pilota automatico', *governance* (amministrativa) globale e spoliticizzazione delle identità e delle decisioni strategiche. Tuttavia,

in questi termini, la questione geopolitica del vincolo esterno è così cruciale da diventare il nucleo imprescindibile di qualsiasi discorso costituzionale, poiché determina in modo determinante entrambe le grandi questioni del costituzionalismo contemporaneo: tanto la legittimazione quanto la limitazione del potere. Pertanto, quanto meno la questione del vincolo esterno è presente e centrale nel dibattito contemporaneo dei costituzionalisti, tanto più concreto è il rischio che tale dibattito si riduca a un *flatus vocis*, a una celebrazione retorica del sistema, della sua solidità e della sua mitica ‘resilienza’: una celebrazione che si traduce poi, *de facto* – attraverso la scelta deliberata e opportunistica di non esercitare mordente critico verso il nocciolo del sistema di potere reale del nostro tempo, capace di sovradeterminare tanto il disegno costituzionale quanto ogni espressione di volontà sovrana democratica –, in acquiescenza allo stato di cose presente, al predominio del vincolo esterno e alla svolta tecnocratico-autoritaria⁴⁴ che esso sta producendo nei rapporti tanto economici, quanto sociali, quanto politici.

Se elementi fattuali o di contesto (*arcana imperii*, vincoli geopolitici, doppia lealtà, ecc.) entrano a pieno titolo nel discorso giuridico, assumendo quindi una rilevanza costituzionale non semplicemente indiretta o di contorno, si pone conclusivamente la domanda di quale ruolo possa (tentare di) esercitare oggi il giurista fedele alla Costituzione italiana e al suo orizzonte valoriale. Una volta respinta la tentazione pavida di relegare il vincolo esterno e tutto ciò che ne è conseguito e ne consegue nell’extragiuridico (extra-costituzionale), la logica conseguenza è di porlo, in quanto giuridico, nell’illegale (anti-costituzionale). Così per quanto riguarda tanto lo Stato centrista del dopoguerra⁴⁵, quanto lo Stato atlantista-europeista di oggi. Vari spunti teorici sono stati sinteticamente richiamati in questo saggio, dalla teoria dei crittotipi a quella della pluralità degli ordinamenti, per provare a spiegare le ragioni e riconoscere carattere giuridico all’ordinamento ‘parallelo’ – illegale.

Di per sé, però, l’etichetta di illegalità lascia forse il tempo che trova. Ci si è perciò spinti anche più in là, evocando pure la teoria della costituzione materiale. L’illegalità (anti-costituzionalità) stabilizzata dev’essere identificata dal giurista come corpo estraneo e mera violazione rispetto all’ordinamento costituzionale, o incorporata nella sua materialità? E seguire questa seconda strada non porterebbe, per una eterogenesi dei fini, a ribaltare l’argomento romaniano’, sicché sarebbe l’ordinamento statale ‘visibile’ a diventare illegale alla luce delle violazioni alla costituzione materiale ‘invisibile’⁴⁶? Secondo l’opinione dell’estensore del presente articolo, questo è, purtroppo, già il ritratto fedele dello stato dei fatti giuridico consolidato del nostro tempo, con la sostanza economico-sociale della Costituzione – non più solo irrealizzata, ma da decenni oggetto di un progressivo deliberato

tendenze in senso opposto sono occasionalmente apparse pure altrove: così la parentesi di tecnocrazia mafiosa della Russia dell’epoca di Eltsin, gradualmente soffocata nell’era Putin con la graduale ripoliticizzazione delle leve del potere.

⁴⁴ Cf. T. FAZI, *La torsione autoritaria dell’Europa* in *La fionda*, 1/2025, 55-62.

⁴⁵ Si veda G. FILIPETTA, *La Repubblica senza Stato. L’esilio della Costituzione e le origini della strategia della tensione*, Milano, Feltrinelli, 2024.

⁴⁶ Questa riflessione è emersa in sede di referaggio anonimo, della cui valutazione approfondita ed estesa sono grato, tentando, nelle righe conclusive, di non lasciare del tutto inevasa la domanda in questione, che è comunque, per forza di cose, una domanda aperta, che a mia volta rigiro al lettore, oltre che, auspicabilmente, rinviare a ulteriori approfondimenti futuri.

allontanamento delle politiche sociali e degli indirizzi normativi, improntati a privatizzazioni anche dei servizi pubblici essenziali, ridimensionamento dei lavoratori di fronte al capitale, esaltazione della concorrenza, darwinismo sociale, ecc. – posta in un’area grigia del giuridico dai trattati UE e NATO, che, per molti aspetti, fungono da super-costituzione, dando luogo a propri sistemi di atti e fatti giuridici derivati. Ciò nell’attesa, eventualmente, di un adattamento, pezzo per pezzo, anche del testo costituzionale formale (com’è stato per esempio fatto per l’attuazione del Patto di bilancio europeo), in ogni caso relegando tale sostanza a fastidiosa narrazione anticonformista, da tacitare quanto più possibile. Ecco, il compito del giurista fedele alla Costituzione dev’essere allora proprio quello di farsi aedo di questa narrazione, a costo di assumersi l’onere e le conseguenze di mettere in discussione l’idea di legalità comunemente accettata nel discorso e nelle politiche pubblici – seppur non ancora nell’immaginario collettivo popolare – poiché questo discorso e queste politiche sono scritti piuttosto a Bruxelles o a Washington che a Roma.

Interlocutore primario del giurista fedele alla Costituzione dev’essere pertanto proprio quel popolo che è soggetto costituzionale, e non quelle *élites* e quegli intellettuali del pensiero unico che sono portavoce di un discorso politico estraneo e sostanzialmente antipatriottico, sempre più simili al ceto dirigente degli staterelli italiani precedenti all’unificazione nazionale. Tale giurista deve insomma essere consapevole del rovesciamento sistematico di legalità operato nel discorso pubblico e nella sua attuazione normativa, con l’illegale reso stabilmente legale, e svolgere un ruolo di denuncia e smascheramento della realtà. Senza l’illusione di poter rovesciare lo stato delle cose con un articolo accademico, con un volume monografico o vincendo una causa in tribunale; ma sapendo che ciascuna di queste azioni, tanto più se coordinata con quelle di altri colleghi, anche di branche diverse del sapere, potrà gettare i semi intellettuali, per ora minoritari e controcorrente, di un cambiamento di paradigma che, quando avverrà, come sempre è accaduto nella storia, sarà in ogni caso primariamente il prodotto non del lavoro di intellettuali, bensì delle masse popolari, sulla base delle loro necessità materiali e di una recuperata coscienza di classe.